

UNIwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomiczny

ELŻBIETA SULIMA (red.)

OBSZARY INTEGRACJI UNII EUROPEJSKIEJ
Wybrane zagadnienia

Białystok 2006



Recenzent
Jacek Szlachta

Copyright © Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2006

ISBN 978-83-7431-082-6

Skład komputerowy i redakcja techniczna
Paweł Piątkowski

Korekta językowa
Anna Rutkowska

Projekt okładki
Krystyna Krakówka

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
15-097 Białystok, ul. M. Skłodowskiej-Curie 14, tel. +85 745 70 59

Druk i oprawa: Sowa - druk na życzenie
www.sowadruk.pl tel. 022 431-81-40

SPIS TREŚCI

SŁOWO WSTĘPNE	7
WPROWADZENIE	9
ROZDZIAŁ I – <i>Elżbieta Sulima</i>	
Międzynarodowa integracja gospodarcza w Europie w ujęciu historycznym	13
1. Wstęp	13
2. Koncepcje międzynarodowej integracji gospodarczej	14
3. Integracja europejska po II wojnie światowej	20
ROZDZIAŁ II – <i>Maciej Perkowski</i>	
Unia Europejska i jej prawo	27
1. Wstęp	27
2. Istota Unii Europejskiej	27
3. Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej	32
4. Źródła prawa Unii Europejskiej	33
ROZDZIAŁ III – <i>Maciej Perkowski</i>	
System instytucjonalny Unii Europejskiej	51
1. Wstęp	51
2. Pojęcie systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej	52
3. Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej	54
4. Ważniejsze instytucje systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej ..	57
5. Instytucje i agencje Unii Europejskiej	74
ROZDZIAŁ IV – <i>Izabela Anna Gajewska-Kraśnicka</i>	
Prawo gospodarcze Unii Europejskiej	81
1. Wstęp	81
2. Reguły handlu światowego w ramach GATT/WTO	81
3. Wspólny rynek w Unii Europejskiej	82
4. Swobodny przepływ towarów	83
5. Swobodny przepływ usług	86
6. Swoboda przedsiębiorczości	87
7. Wzajemne uznawanie kwalifikacji	87

8. Swobodny przepływ kapitału i płatności	89
9. Ochrona praw konsumenta w Unii Europejskiej.....	89
10. Wybrane aspekty prawa własności Przemysłowej.....	92
11. Spółka Europejska i Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych	93

ROZDZIAŁ V – Marcin Tyniewicz

Polityka budżetowa	97
1. Wstęp.....	97
2. Polityka budżetowa – zagadnienia wprowadzające	98
3. Cele, zakres i instrumenty polityki budżetowej UE	100
4. Luźna i ścisła koordynacja polityki budżetowej UE.....	103
5. Polityka budżetowa oparta na środkach budżetu ogólnego UE	112

ROZDZIAŁ VI – Arkadiusz Niedźwiecki

Polityka monetarna	125
1. Wstęp.....	125
2. Unia Gospodarcza i Walutowa.....	126
3. Zadania Europejskiego Systemu Banków Centralnych	131
4. Instrumenty polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego	133
5. Zakończenie	137

ROZDZIAŁ VII – Marek Proniewski, Arkadiusz Niedźwiecki

Polityka regionalna	141
1. Wstęp	141
2. Geneza i uwarunkowania polityki regionalnej Unii Europejskiej...	142
3. Cele polityki regionalnej Unii Europejskiej.....	146
4. Zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej.....	148
5. Finansowanie polityki regionalnej UE.....	150
6. Programowanie pomocy Unii Europejskiej z funduszy strukturalnych	154
7. Nowy okresie programowania 2007–2013	157
8. Zakończenie	159

ROZDZIAŁ VIII – Mirosława Kozłowska-Burdziak

Polityka rolna	165
1. Wstęp	165
2. Geneza, podstawowe zasady i instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej	166
3. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej	169
4. Polityka strukturalna i polityka rozwoju obszarów wiejskich.....	175
5. Polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce po integracji z UE	177
6. Kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej	183

ROZDZIAŁ IX – *Elżbieta Sulima*

Polityka zatrudnienia	189
1. Wstęp	189
2. Cechy wspólnotowego rynku pracy	190
3. Zasada swobody przepływu osób i wybrane prawa towarzyszące..	191
4. Europejska Strategia Zatrudnienia	195
5. Kierunki zmian Europejskiej Strategii Zatrudnienia.....	199
6. Polityka społeczna.....	202

ROZDZIAŁ X – *Bożena Dobrzańska*

Polityka ochrony środowiska	209
1. Wstęp	209
2. Pojęcie polityki ochrony środowiska	211
3. Funkcje i cele polityki ekologicznej.....	215
4. Instrumenty i środki polityki ochrony środowiska.....	216
5. Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej.....	219
6. Instytucje i organy Unii Europejskiej związane z realizacją polityki ochrony środowiska	227
7. Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej jako instrument realizacji polityki ochrony środowiska.....	228
8. Polityka ochrony środowiska w Polsce.....	230

ROZDZIAŁ XI – *Andrzej Parafiniuk*

Polityka wobec małych i średnich przedsiębiorstw.....	239
1. Wstęp	239
2. Główne cele i podstawy prawne unijnej polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw.....	240
3. Charakterystyka małych i średnich przedsiębiorstw w Unii Europejskiej.....	242
4. Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw i Program Wieloletni...	244
5. Ogólna charakterystyka instrumentów polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw.....	245
6. Instrumenty finansowe polityki Unii Europejskiej wobec MSP	246
7. Instrumenty prawno-administracyjne polityki Unii Europejskiej wobec MSP.....	248
8. Pomoc publiczna	249
9. Instrumenty instytucjonalne polityki Unii Europejskiej wobec MSP..	251
10. Nowe kierunki polityki Unii wobec MSP.....	252
11. Polityka wobec MSP i jej znaczenie dla polskich przedsiębiorstw po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	254

KLUCZ DO TESTÓW	257
------------------------------	------------

ROZDZIAŁ V

POLITYKA BUDŻETOWA

*Marcin Tyniewicki*¹

W Rozdziale V scharakteryzowano politykę budżetową Unii Europejskiej z uwzględnieniem polityki podatkowej (choć nie należy utożsamiać jednej z drugą), prowadzone w formach ścisłej i luźniej koordynacji, jak również politykę budżetową opartą na dochodach i wydatkach budżetu ogólnego UE. Analizą objęto nie tylko cele (ogólne i szczegółowe) danej polityki, ale i instrumenty, mające ją realizować.

Pojęcia kluczowe: *polityka finansowa, polityka budżetowa, polityka podatkowa, cele i instrumenty polityki budżetowej UE, formy koordynacji polityk gospodarczych, Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej, procedura nadmiernego deficytu, Pakt Stabilności i Rozwoju, harmonizacja podatkowa, Perspektywa Finansowa UE, budżet ogólny UE i jego struktura.*

1. Wstęp

Pomimo, iż polityka budżetowa, w pewnym zakresie, łącznie z polityką podatkową, nie są prowadzone na szczeblu ponadnarodowym, to jednak ich znaczenie dla rozwoju gospodarczego całej Wspólnoty jest niezwykle istotne z kilku względów. Po pierwsze, jako poważna część polityki gospodarczej wpływa na jej pozostałe elementy, np. politykę pieniężną, tym samym warunkując jej skuteczność. Po drugie, instrumenty polityki budżetowej umożliwiają realizację głównych celów Wspólnoty i Unii Europejskiej nie tylko o charakterze ekonomicznym – ustanowienie Rynku Wewnętrznego, wzrost gospodarczy, wzrost konkurencyjności, ale również cele związane z ochroną zatrudnienia, ochroną socjalną, zdrowiem, wzrostem poziomu i jakości życia, czy ochroną środowiska naturalnego. Z tych też powodów polityka budżetowa jest koordynowana w dwóch wymiarach: przedmiotowym – w ramach całej polityki gospodarczej UE oraz podmiotowym – pomiędzy Państwami Członkowskimi.

¹ Mgr Marcin Tyniewicki – Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

2. Polityka budżetowa – zagadnienia wprowadzające

Polityka budżetowa (*budget, fiscal policy*) jest pojęciem dosyć szerokim, a jednocześnie należy do przedmiotowego zakresu polityki finansowej. W nauce finansów publicznych i prawa finansowego ta ostatnia jest definiowana m.in. jako:

Polityka finansowa – świadoma i celowa działalność osób i instytucji, polegająca na ustalaniu i realizacji określonych celów za pomocą środków (posunięć, działań) finansowych [11, s. 32].

Każda polityka rozumiana jest jako sposób postępowania i prowadzenia działalności w określonej dziedzinie. Na politykę finansową składają się istotne elementy: ustalony **cel** lub **cele**, **środki (instrumenty)**, za pomocą których cele mają być osiągnięte oraz **podmioty**, które daną politykę realizują. Ze względu na charakter polityki finansowej oraz instrumenty wykorzystywane przy jej realizacji (publiczne środki pieniężne) przyjmuje się, iż pełni ona służebną rolę wobec polityki gospodarczej (ekonomicznej) i społecznej [11, s. 32], a tym samym jest jej częścią. Między innymi z tego powodu w nauce socjalistycznej dominował pogląd, iż polityka finansowa ma realizować cel ogólny, który leży poza jej zakresem, a który jest domeną polityki społecznej i ekonomicznej. Obecnie jednak, w warunkach gospodarki rynkowej, możliwym jest wyróżnienie samoistnych celów o charakterze finansowym, które – co więcej – mogą warunkować ogólne cele polityki społecznej i ekonomicznej [11, s. 33]. Także ze względu na szeroki zakres i miejsce polityki finansowej można mówić o mnogości ustalanych celów, z jednej strony – o celu głównym (nadrzędnym) i taki jest wskazany w ramach polityki gospodarczej całej UE, o czym dalej, a z drugiej – o celach węższych i bardziej szczegółowych, podporządkowanych celowi głównemu.

Środki (instrumenty) finansowe, za pomocą których polityka finansowa jest realizowana mogą być zakwalifikowane do następujących grup rodzajowych [8, s. 37]:

1. ustalanie prawa, polegające na stanowieniu ogólnych norm (prawo finansowe) oraz norm indywidualnych (akty i orzeczenia prawnofinansowe);
2. ustalanie planów o charakterze finansowym, tj. planów finansowych różnego rodzaju – budżetów państwa, samorządu terytorialnego, planów finansowych poszczególnych podmiotów sektora finansów publicznych;
3. praktyczna realizacja prawa i planów w toku działalności finansowej.

Polityka finansowa sprawowana – mówiąc w wielkim uproszczeniu – przez podmioty publicznoprawne będzie nosiła miano **publicznej polityki finansowej**, a mając na uwadze jej wymiar międzynarodowy – **polityki finansowej publicznej organizacji międzynarodowej**. Bazując na tymże kryterium podmio-

towym, wyróżnić będzie można np.: politykę finansową państwa, jednostek samorządu terytorialnego, banku centralnego, organizacji międzynarodowej. Z kolei zaangażowanie środków polityki finansowej w różnych dziedzinach finansów publicznych pozwoli na wyodrębnienie m.in.: polityki budżetowej, podatkowej, pieniężnej, walutowej, dewizowej, celnej itp. Tak dokonany przedmiotowy podział określa miejsce i stosunek polityki budżetowej do polityki finansowej. Przyjmując pogląd wyrażony przez C. Kosikowskiego o istocie polityki finansowej, iż jest to „(...) umiejętność gromadzenia i wydatkowania publicznych środków pieniężnych dla realizacji celów społecznych i gospodarczych” [12, s. 14], należy stwierdzić, iż polityka budżetowa będzie polegała na pobieraniu i przeznaczaniu tychże środków w ramach określonego budżetu.

Polityka budżetowa – świadoma i celowa działalność osób i instytucji, polegająca na ustalaniu i realizacji określonych celów społecznych i gospodarczych za pomocą dochodów i wydatków budżetowych.

Przyjęty sposób rozumienia polityki budżetowej wskazuje na związki z polityką podatkową (*tax policy*), podatki bowiem stanowią jedno ze źródeł dochodów każdego budżetu. Niewątpliwie błędnym jest utożsamianie ze sobą jednej polityki z drugą, jak również całkowite ich odróżnianie od siebie oraz pozabawianie punktów wspólnych. W literaturze pojawiają się stanowiska, które podkreślają autonomiczność polityki podatkowej. Ze względu na fakt ogromnego wpływu podatków zarówno na sferę działalności państwa, jak i samych obywateli, zobowiązanych do ponoszenia ciężarów podatkowych, stanowią one szczególnie – odrębny – przedmiot zainteresowania. W samym prawie finansowym widoczne są tendencje do wyodrębniania się prawa podatkowego jako samodzielnej dziedziny.

Analizując w dalszych częściach niniejszego rozdziału poszczególne aspekty polityki budżetowej UE, przy uwzględnieniu powyższych rozważań, poruszono także problematykę wspólnotowej polityki podatkowej; z jednej strony zakres działań, podejmowanych przez odpowiednie organy wspólnotowe, jest na tyle szeroki, że mogłaby być ona przedmiotem odrębnego wykładu, z drugiej zaś jej pominięcie z pewnością zubożyłoby zawartość merytoryczną opracowania. Nie należy także zapominać, iż polityka podatkowa UE nie obejmuje takiego zakresu działań jak polityka podatkowa, realizowana samodzielnie przez dane Państwo Członkowskie. Dotychczasowe działania Wspólnoty polegają przede wszystkim na harmonizacji przepisów prawnych. Szerzej zagadnienie to będzie przedstawione w dalszej części opracowania.

3. Cele, zakres i instrumenty polityki budżetowej UE

Przechodząc do omawiania polityki budżetowej UE, na wstępie należy zauważyć, iż wykazuje ona pewne specyficzne cechy, m.in. polegające na dualizmie stosowanych instrumentów. Wynika ona m.in. z przyjętej hierarchii celów ogólnych (nadrzędnych) i im podporządkowanych celów szczegółowych, które zostały określone w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską [Dz. Urz. WE C, Nr 325, s. 33, powoływany dalej jako TWE] oraz Traktacie o Unii Europejskiej [Dz. Urz. WE C, Nr 325, s. 5, powoływany dalej jako TUE]. Katalog celów jest dosyć szeroki. Do **celów głównych** zalicza się w szczególności: popieranie postępu (wzrostu) gospodarczego i społecznego, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, podwyższanie poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej, solidarności pomiędzy Państwami Członkowskimi, popieranie równości mężczyzn i kobiet, umacnianie praw i interesów obywateli Państw Członkowskich, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego. Dodatkowo przepisy TUE podkreślają aspekt tożsamości UE na arenie międzynarodowej oraz utrzymanie i rozwijanie Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Celów Wspólnoty Europejskiej (WE) i UE nie należy traktować odrębnie, art. 2 TUE wyraźnie stanowi o pełnym zachowaniu dorobku wspólnotowego i dalszym jego rozwoju, co jest zresztą zgodne z przyjętą koncepcją UE jako struktury, tworzonej przez Wspólnoty Europejskie, uzupełnionej politykami II i III filaru.

Natomiast **celami szczegółowymi**, podporządkowanymi celom głównym, będą m.in.: ustanowienie wspólnego rynku unii gospodarczej i walutowej, urzeczywistnienie wspólnej polityki i działań poprzez zakaz opłat celnych i ograniczeń ilościowych, wspólna polityka handlowa, ustanowienie rynku wewnętrznego, opartego na zasadach swobodnego przepływu towarów, osób, usług, kapitału, niezakłóconej konkurencji, poprzez zbliżanie ustawodawstw Państw Członkowskich, politykę w sferze społecznej, wspieranie badań naukowych i rozwoju technologicznego, przyczynianie się do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Z kolei tożsamości UE na arenie międzynarodowej ma służyć wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (II filar), a zapewnieniu jej obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – działania w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (III filar).

Realizacji celów głównych WE i UE ma ponadto służyć prowadzenie polityki gospodarczej, w tym budżetowej, opartej na tzw. ścisłej koordynacji (art. 4 ust. 1 TWE), która stanowi jedną z form koordynacji polityki gospodarczej całej UE. Podział wszystkich form koordynacji (tabela 4.1.) pozwoli na określenie charakteru polityki budżetowej UE.

Tabela 4.1. Formy koordynacji polityki gospodarczej UE

	Rodzaj polityki	Sposób koordynacji	Instrumenty realizacji
Jednolita polityka (<i>single policy</i>)	polityka pieniężna	jednolita instytucja – Europejski Bank Centralny (EBC)	– samodzielna realizacja w ramach przyznanых kompetencji
	polityka kursowa	koordynacja w ramach Rady	– realizacja w ramach przyznanых kompetencji przez podmioty zaangażowane (EBC, Rada, Komisja, Eurogrupa)
	polityka konkurencji	wykonywana przez Komisję Europejską	– samodzielna realizacja w ramach przyznanых kompetencji
Ścisła koordynacja (<i>close coordination</i>)	polityka budżetowa w stosunku do salda budżetu	koordynacja w ramach Rady	– procedura nadmiernego deficytu – Pakt Stabilności i Rozwoju – Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej
	polityka strukturalna związana z funkcjonowaniem Rynku Wewnętrznego, m.in. polityka podatkowa	koordynacja w ramach Rady	– wspólne zasady – dyrektywy Rady – nadzór
Luźna koordynacja (<i>weak coordination</i>)	polityka budżetowa w odniesieniu do jakości finansów publicznych	koordynacja w ramach Rady	– Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej – Pakt Stabilności i Rozwoju
	polityka w zakresie kształtowania płac	wspólne fora	– proces koloński – Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej
	polityka w zakresie rynku pracy	koordynacja w ramach Rady	– proces luksemburski – Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej
	polityka w zakresie reform strukturalnych rynku towarowego i kapitałowego	koordynacja w ramach Rady	– proces z Cardiff – Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej

Źródło: European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Coordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures*, „Euro Papers” 2002, nr 45, s. 4.

W odróżnieniu od polityki pieniężnej, polityka budżetowa, w pewnej części, tj. w odniesieniu do Państw Członkowskich oraz polityka podatkowa nie zostały

objęte pełną koordynacją, a kompetencje do ich kształtowania pozostały w rękach Państw Członkowskich, które jednakże zostały zobowiązane do podejmowania określonych działań w ramach ścisłej i luźnej koordynacji. W stosunku do polityki budżetowej odnoszą się one do utrzymywania salda budżetowego na określonym poziomie (ograniczanie deficytu budżetowego) oraz stosowania pewnych standardów co do jakości finansów publicznych. Natomiast w ramach polityki podatkowej działania skupiają się głównie na zbliżaniu ustawodawstw (harmonizacji) w celu ustanowienia i funkcjonowania Rynku Wewnętrznego. O ile więc polityka pieniężna ma charakter wyłączny i scentralizowany, do prowadzenia której uprawniony jest tylko Europejski Bank Centralny (EBC), o tyle polityka budżetowa sprawowana jest przez rządy poszczególnych Państw Członkowskich, a w zakresie objętym koordynacją – przez Radę UE (ECOFIN – Rada skupiająca ministrów finansów lub gospodarki Krajów Członkowskich i zajmująca się sprawami ekonomicznymi i finansowymi). Taki model jest uzasadniony z dwóch względów:

- po pierwsze – przyjętym katalogiem celów z art. 2 TWE i art. 2 TUE, a w szczególności dotyczących ustanowienia Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wprowadzeniem wspólnej waluty euro,
- po drugie – spójnością realizowanych polityk – pieniężnej i budżetowej jako elementów składowych polityki gospodarczej.

Potrzeba przeniesienia polityki pieniężnej na szczebel ponadnarodowy została podyktowana ustanowieniem Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wspólnej waluty euro docelowo we wszystkich Państwach Członkowskich. Uwzględniając przyjęte założenie, iż waluta ta ma być prawnym środkiem płatniczym w wielu państwach, kompetencję do sprawowania polityki pieniężnej przyznano EBC. Jego status, jako niezależnego organu pod względem prawnym oraz politycznym, umożliwi prowadzenie spójnej i profesjonalnej polityki pieniężnej, przyczyniającej się do utrzymania wartości wspólnej waluty i unikania gwałtownych wahań kursowych. Wprowadzenie zasad jednolitej polityki nie było potrzebne w kwestiach budżetowych, a objęto je tylko formą ścisłej i luźnej koordynacji ze względu na fakt, iż w pewnym zakresie mogą mieć one istotny wpływ na politykę pieniężną. Bowiern zarówno polityka pieniężna, jak i polityka budżetowa stanowią o jakości polityki gospodarczej jako całości, a więc musi być w pewnym stopniu skoordynowana z tą drugą. Stwierdzono, iż najważniejsze elementy polityki budżetowej, oddziałujące na funkcjonowanie waluty euro, będą miały poziom deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego Państw Członkowskich.

Przedstawione powyżej ścisła i luźna koordynacja należą tylko do części form, w których realizowana jest całość polityki budżetowej UE. Charakteryzują się one następującymi cechami:

- **szeroki zakres podmiotowy** – w procesie realizacji polityki budżetowej zaangażowane są nie tylko Państwa Członkowskie, wobec których sto-

sowane są odpowiednie instrumenty tej polityki, ale również Komisja Europejska wraz z koordynacyjną rolą Rady ECOFIN;

- **ograniczony zakres przedmiotowy** – szczegółowymi celami tej polityki są utrzymanie salda budżetowego i długu publicznego Państw Członkowskich na odpowiednim poziomie – w ramach tzw. „wartości referencyjnych” oraz zachowanie jakości finansów publicznych.

Polityka budżetowa UE powinna być rozpatrywana również w innym aspekcie, nie tylko w formach ścisłej bądź luźnej koordynacji, ale w aspekcie autonomicznie podejmowanych działań przez poszczególne instytucje Wspólnoty. Taka forma sprawowania polityki budżetowej wynika przede wszystkim ze statusu prawnego WE i UE² oraz z faktu posiadania odrębnego od Państw Członkowskich budżetu ogólnego. Gromadzone w jego ramach dochody budżetowe są następnie przeznaczane na finansowanie celów ogólnych i szczegółowych, wskazanych w przepisach traktatowych oraz przepisach prawa wtórnego. Odrębność finansową Wspólnoty podkreśla ponadto art. 103 TWE, na mocy którego nie odpowiada ona za zobowiązania rządów Państw Członkowskich, jak również te ostatnie nie odpowiadają za zobowiązania Wspólnoty.

Istota **dualizmu polityki budżetowej UE** będzie więc polegała na:

- polityce budżetowej, prowadzonej w formach ścisłej i luźniej koordynacji polityk gospodarczych;
- „własnej” polityce budżetowej, opartej na budżecie ogólnym UE.

4. Luźna i ścisła koordynacja polityki budżetowej UE

Obok wskazanych wyżej celów ogólnych, mających potwierdzenie w przepisach traktatowych, wymienić można również cele szczegółowe polityki budżetowej i podatkowej, prowadzonej w formach luźniej i ścisłej koordynacji. Do realizacji tej polityki służy szereg instrumentów:

- zalecenia w ramach Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej oraz Pakt Stabilności i Rozwoju – polityka budżetowa w formie luźnej koordynacji;
- Pakt Stabilności i Rozwoju oraz zalecenia w ramach Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej – polityka budżetowa w formie ścisłej koordynacji;
- dyrektywy jako główny instrument polityki podatkowej.

Podczas analizy danej polityki zostaną omówione jej cele szczegółowe oraz instrumenty. Ze względu na fakt, iż Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej nie

² Zagadnienie osobowości prawnej UE w doktrynie prawa europejskiego stanowi przedmiot niejednoznacznych poglądów. O ile TWE wprost taką osobowość przyznaje Wspólnocie, o tyle w TUE brak jest stosownego zapisu w odniesieniu do Unii. Na dwóch przeciwstawnych biegunach funkcjonują stanowiska uznające i odmawiające uznania osobowości prawnej oraz statusu organizacji międzynarodowej UE. Szerzej: 13, s. 91–109.

posiadają charakteru wiążącego, ich szeroki zakres przedmiotowy (dotyczą całej polityki gospodarczej UE) zostanie przedstawiony w pierwszej kolejności.

4.1. Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej

Traktatowe regulacje polityki gospodarczej UE i Państw Członkowskich zawarte zostały w Tytule VII TWE – „Polityka gospodarcza i pieniężna”. Tak przyjęte brzmienie nie oznacza bynajmniej, iż polityka pieniężna nie jest zaliczana do polityki gospodarczej. Chodziło tu bardziej o podkreślenie jej odrębności ze względu na sposób koordynacji – jednolita polityka – i przyznanie kompetencji do jej realizacji organowi na szczeblu ponadpaństwowym, tj. EBC.

Zgodnie z art. 98 TWE, Państwa Członkowskie, prowadząc politykę gospodarczą, powinny przyczyniać się do realizacji celów ogólnych Wspólnoty, zawartych w art. 2 TWE. Polityka ta jest przedmiotem zainteresowania Rady UE (ECOFIN), na której spoczywa obowiązek podejmowania działań koordynacyjnych.

Jednym z instrumentów o charakterze koordynacyjnym są Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej, przyjmowane przez Radę w formie zaleceń, chociaż w ich przygotowywaniu bierze udział Komisja i Rada Europejska; informowany jest też Parlament Europejski.

Pierwszy taki dokument został przyjęty pod koniec 1993 roku. Obecny uchwalono 12 lipca 2005 roku jako obowiązujący na lata 2005–2008 [Zalecenie Rady w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty (2005–2008) – Dz. Urz. UE L, Nr 205, s. 28]³. Jak sama nazwa wskazuje, dotyczy on polityki gospodarczej całej Wspólnoty oraz poszczególnych Krajów Członkowskich, zawiera stosowne wytyczne (obecnie jest 16 głównych wytycznych) w tym zakresie – m.in. priorytety gospodarcze. W przedmiocie polityki budżetowej dotyczą one utrzymywania kondycji finansów publicznych na odpowiednim poziomie, w szczególności poprzez obniżanie wysokości deficytów budżetowych i obrotów bieżących, wysokości zadłużenia publicznego, zmianę struktury wydatków publicznych, koordynację polityk gospodarczych itp. Treści priorytetów w Ogólnych Wytycznych są w dużym stopniu determinowane założeniami określonymi w tzw. **Strategii Lizbońskiej**, przyjętej na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 roku. Dokument ten zakłada realizację ambitnego celu, jakim jest osiągnięcie w latach 2000–2010 przez UE pozycji najbardziej konkurencyjnej, opartej na wiedzy oraz najbardziej dynamicznie rozwijającej się gospodarki świata [15, s. 43].

³ Zob. także: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *The broad economic policy guidelines (for the 2005-08 period)*, „European Economy” 2005, nr 4.

Ogólne Wytyczne posiadają charakter polityczny, natomiast nie są dokumentem prawnym. W ramach tzw. **wielostronnego nadzoru** nad ich wykonywaniem Państwa Członkowskie raportują Komisji o podjętych środkach dla realizacji wytycznych, ta z kolei przekazuje je w formie sprawozdań Radzie, która nadzoruje rozwój sytuacji gospodarczej w każdym państwie oraz w całej Wspólnocie, a następnie dokonuje całościowej oceny. W przypadku stwierdzenia niezgodności z wytycznymi Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na zalecenie Komisji, może skierować do danego Państwa Członkowskiego **niezbędne zalecenia**, które następnie mogą zostać podane do publicznej wiadomości na wniosek Komisji (art. 99 ust. 3 i 4 TWE). Mają one bardziej charakter politycznego nacisku aniżeli sankcji prawnych; albowiem niezastosowanie się do zaleceń nie powoduje konsekwencji prawnych.

4.2. Procedura nadmiernego deficytu oraz Pakt Stabilności i Rozwoju

Procedura nadmiernego deficytu (*the excessive deficit procedure*) oraz Pakt Stabilności i Rozwoju (*Stability and Growth Pact*) to instytucje znacznie bardziej wpływające na finanse publiczne i prowadzoną politykę budżetową przez poszczególne Państwa Członkowskie niż Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej. Przedmiotem ich regulacji jest utrzymanie deficytu budżetowego i długu publicznego Państw Członkowskich na odpowiednich poziomach w stosunku do wartości referencyjnych, a także podejmowanie stosownych działań, o ile nastąpi przekroczenie tych wartości i stwierdzenie, że deficyt jest „nadmierny”. Deficyt i dług nie tylko uznano za kluczowe czynniki, niezbędne dla utrzymania dyscypliny budżetowej i stabilności finansów publicznych, ale również dla stabilności wspólnej waluty euro.

Procedura unikania nadmiernego deficytu została uregulowana w art. 104 TWE. Na mocy tej regulacji, nałożono na Komisję obowiązek nadzorowania sytuacji budżetowej w Państwach Członkowskich, zgodnie z następującymi kryteriami:

- czy stosunek między planowanym i rzeczywistym deficytem budżetowym w relacji do PKB⁴ nie przekracza wartości odniesienia (wartości referencyjnej), tj. **3%**;
- czy stosunek między długiem publicznym a PKB nie przekracza wartości odniesienia (wartości referencyjnej), tj. **60%**.

Wskazane kryteria mają kluczowe znaczenie dla wszczęcia procedury identyfikacji i zwalczania nadmiernego deficytu budżetowego, która obejmuje kilka etapów:

⁴ PKB – produkt krajowy brutto.

- **etap I** – sporządzenie sprawozdania przez Komisję w przypadku przekroczenia przez Państwo Członkowskie jednej lub obu wartości referencyjnych⁵ (art. 104 ust. 3);
- **etap II** – wydanie opinii przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy w stosunku do sprowadzania Komisji (art. 104 ust. 4);
- **etap III** – skierowanie przez Komisję własnej opinii do Rady, w której na podstawie opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego stwierdza czy jej zdaniem w Państwie Członkowskim istnieje nadmierny deficyt (art. 104 ust. 5);
- **etap IV** – decyzja Rady w sprawie istnienia nadmiernego deficytu, podejmowana większością kwalifikowaną na zalecenie Komisji, przy uwzględnieniu ewentualnych uwag Państwa Członkowskiego (art. 104 ust. 6);
- **etap V** – skierowanie zaleceń do Państwa Członkowskiego przez Radę w przypadku uznania zaistnienia nadmiernego deficytu, w celu jego obniżenia (art. 104 ust. 7); oczywiście, gdy Rada dojdzie do wniosku, że nadmierny deficyt nie zachodzi lub gdy po otrzymaniu zaleceń Państwo Członkowskie się do nich zastosowało w wyznaczonym terminie, procedura ulega zakończeniu;
- **etap VI** – możliwość upublicznienia zaleceń przez Radę w sytuacji, gdy Państwo Członkowskie nie podjęło żadnych skutecznych działań w wyznaczonym terminie (art. 104 ust. 8);
- **etap VII** – możliwość wezwania, w przypadku dalszego braku działań, Państwa Członkowskiego przez Radę do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków, zmierzających do takiego ograniczenia poziomu deficytu, który zostanie uznany przez Radę za niezbędny do zaradzenia sytuacji (art. 104 ust. 9);
- **etap VIII** – możliwość podjęcia decyzji przez Radę o zastosowaniu lub, w odpowiednim przypadku, o zaostrzeniu jednego lub kilku z następujących środków (tak długo, jak Państwo Członkowskie nie zastosowało się do decyzji, wynikającej z poprzedniego etapu) (art. 104 ust. 11):
 - zażądanie od danego Państwa Członkowskiego, aby opublikowało dodatkowe informacje, które określi Rada, przed emisją obligacji i papierów wartościowych;
 - wezwanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego Państwa Członkowskiego;

⁵ Nie zawsze przekroczenie wartości referencyjnych będzie powodowało przygotowanie sprawozdania przez Komisję. Przepisy art. 104 ust. 2 pkt a i b wskazują pewne wyjątki, np. jeżeli pomimo przekroczenia wartości referencyjnych relacja zostanie znacznie obniżona w sposób stały oraz gdy osiągnie poziom bliski wartości odniesienia.

- złożenie we Wspólnocie przez dane Państwo Członkowskie nieoprocenowanego depozytu o stosownej wysokości aż do czasu, gdy, w ocenie Rady, nadmierny deficyt zostanie skorygowany;
- nałożenie grzywny w stosownej wysokości.

W stosunku do podjętych decyzji w poszczególnych etapach procedury w art. 104 ust. 12 TWE przewidziano jednak możliwość ich uchylecia przez Radę.

Należy zauważyć, iż w całej procedurze, biorąc pod uwagę sposób podejmowania decyzji przez Radę, występuje duży stopień uznaniowości. Najczęściej Rada „może”, a nie „musi” dany środek zastosować. Stan ten był jednym z powodów nieskuteczności i słabości procedury unikania nadmiernego deficytu, jak również powołania do życia Paktu Stabilności i Rozwoju w 1997 roku. Za jego przyjęciem szczególnie opowiadały się Niemcy, które przedstawiły wstępną propozycję dwa lata wcześniej [15, s. 59–60]. Podstawy prawne Paktu zawarte są w następujących aktach:

- uchwała Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu Stabilności i Rozwoju (Dz. Urz. WE C, Nr 236, s. 1),
- rozporządzenie Rady Nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru sytuacji budżetowej i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. WE L, Nr 209, s. 1 ze zm.);
- rozporządzenie Rady Nr 1467/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia wdrożenia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. WE L, Nr 209, s. 6 ze zm.).

Przepisy Paktu stanowią uszczegółowienie procedury nadmiernego deficytu z art. 104 TWE m.in. co do terminów, raportowania przez Państwa Członkowskie ich sytuacji budżetowej, wysokości kar. Pakt składa się z 2 części:

1. **prewencyjnej** (rozporządzenie nr 1466/97), określającej:
 - obowiązki Państw Członkowskich składania Radzie i Komisji tzw. **programów stabilności** (dotyczą krajów strefy EURO) oraz **programów zbieżności** (dotyczą krajów spoza strefy EURO); programy zawierają informacje o sytuacji budżetowej (gospodarczej) i jej rozwoju w poszczególnych krajach;
 - monitoring programów stabilności i zbieżności przez Radę w ramach wielostronnego nadzoru;
 - tzw. system wczesnego ostrzegania, mającego zastosowanie do Państwa Członkowskiego, którego celem jest zapobieżenie wystąpienia nadmiernego deficytu;
2. **represyjnej** (rozporządzenie nr 1467/97), określającej:
 - zastosowanie procedury nadmiernego deficytu;
 - monitoring sytuacji budżetowej Państw Członkowskich przez Komisję i przedkładanie Radzie stosownych zaleceń;
 - kierowanie zaleceń przez Radę do Państwa Członkowskiego, w którym wystąpił nadmierny deficyt;
 - zasady stosowania i wysokość sankcji.

W ramach całej procedury występuje zasada stopniowego podejmowania środków pod względem dolegliwości, począwszy od systemu wczesnego ostrzeżenia, poprzez przekazywanie zaleceń, ich upublicznienie, aż po nałożenie sankcji. Najbardziej dotkliwymi sankcjami są:

- obowiązek złożenia nieoprocentowanego depozytu, jednak nie więcej niż 0,5% PKB Państwa Członkowskiego;
- przekształcenie depozytu w karę, nie podlegającą zwrotowi.

Pakt Stabilności i Rozwoju ma zastosowanie do wszystkich Państw Członkowskich UE, przy czym jego część represyjna nie dotyczy krajów spoza strefy EURO.

4.3. Polityka podatkowa

Ze względu na fakt, iż podatki mogą hamująco wpływać m.in. na prowadzoną przez przedsiębiorców działalność gospodarczą, zatrudnianie pracowników czy też przepływ kapitału, są również przedmiotem zainteresowania polityki gospodarczej UE. Przepisy traktatowe w tym zakresie dotyczą głównie procesów harmonizacyjnych systemów podatkowych Państw Członkowskich. Ich podstawowym celem jest umożliwienie ustanowienia i funkcjonowania Rynku Wewnętrznego. Innymi słowy, harmonizacja podatkowa ma ułatwić realizację zasad swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału tam, gdzie podatki mogą je ograniczać i niekorzystnie wpływać na funkcjonowanie Rynku Wewnętrznego. Inne cele szczegółowe polityki podatkowej UE zostały zawarte w dokumencie Komisji Europejskiej „*Tax Policy in the European Union – Priorities for the years ahead*” [6, s. 6 i n.].

Harmonizację podatkową należy rozumieć jako „zbliżanie ustawodawstw”, która nie powinna być utożsamiana z ujednoczeniem [szerzej nt. harmonizacji: 13, s. 594 i n.]. Ujednoczenie stanowi kolejny – jeszcze bardziej zaawansowany – etap integracji. Harmonizacja podatkowa jest więc pośrednim stadium integracji podatkowej, pomiędzy koordynacją podatków, a ich ujednoczeniem.

Zbliżanie ustawodawstw podatkowych w najszerszym zakresie dotyczy pośrednich podatków obrotowych ze względu na fakt, iż wpływają one bardzo znacząco na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi (art. 93 TWE). Natomiast harmonizacja podatków bezpośrednich jest również dopuszczona przez regulacje traktatowe (art. 94 i 308 TWE), w praktyce jednak obejmuje nie cały ich system, a tylko poszczególne elementy tego systemu, te które najbardziej wpływają na funkcjonowanie wspólnego rynku⁶.

⁶ Procesy harmonizacyjne w znikomym stopniu dotyczą podatków majątkowych. Ich źródłem jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/62/WE z 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobie-

Instrumentem harmonizacji podatkowej są głównie dyrektywy (**tzw. harmonizacja twarda**) [13, s. 595]. Oznacza to, iż Państwa Członkowskie posiadają swobodę wyboru formy i środków, tak aby osiągnąć rezultat założony w dyrektywie. Dyrektywa jednak nie zastępuje regulacji krajowych, jej implementacja następuje poprzez uchwalenie stosownego aktu prawa wewnętrznego.

Podatki pośrednie. Podstawy prawne harmonizacji **podatku od wartości dodanej (VAT)** zawarte są głównie w następujących dyrektywach:

- I Dyrektywa Rady 67/227/EWG z 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących podatków obrotowych (Dz. Urz. L, Nr 71, s. 1301 ze zm.);
- III Dyrektywa Rady 69/463/EWG z 9 grudnia 1969 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących podatków obrotowych – wprowadzenie podatku od wartości dodanej w państwach członkowskich (Dz. Urz. WE L, Nr 320, s. 43 ze zm.);
- VI Dyrektywa Rady 77/388/EWG z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednociona podstawa wymiaru podatku (Dz. Urz. WE L, Nr 145, s. 1 ze zm.).

Najszerzej jednak system VAT został uregulowany w VI Dyrektywie. Podstawowym jego założeniem ma być **neutralność** VAT dla podatników, a faktyczny ciężar powinni ponosić finalni nabywcy towarów i usług poprzez zapłatę ceny końcowej. Służyć temu ma mechanizm obniżenia podatku należnego z tytułu sprzedaży towarów i usług o podatek naliczony (związany z zakupem towarów i usług), wykorzystywanych w procesie produkcji tych pierwszych. Poszczególne elementy konstrukcji VAT opierają się na następujących zasadach:

- **przedmiotem opodatkowania** jest dostawa rzeczy, świadczenie usług, import towarów, przy czym w stosunku do wymiany handlowej pomiędzy Państwami Członkowskimi nie występuje import oraz wewnątrzspółnotowe nabycie towarów, które także podlega opodatkowaniu;
- **zakres podmiotowy** obejmuje osoby, prowadzące działalność gospodarczą w rozumieniu VI Dyrektywy;
- w przypadku towarów, sprzedawanych do innych Państw Członkowskich, obowiązuje **zasada ich opodatkowania w kraju przeznaczenia** (istnieją także wyjątki), przy czym jest to rozwiązanie przejściowe, docelowo planuje się wprowadzenie w życie **zasady kraju pochodzenia** [7, s. 97];
- występowanie dwóch rodzajów stawek podatkowych, tj. **stawki podstawowej** nie niższej niż **15%** oraz **stawki obniżonej** nie niższej niż **5%** (każde Państwo Członkowskie może wprowadzić nie więcej niż dwie stawki obniżone). Stawki obniżone mogą być stosowane tylko do okre-

rania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. Urz. UE L, Nr 187, s. 42).

ślonych towarów i usług, zawartych w załączniku H VI Dyrektywy (produkty spożywcze, farmaceutyczne, sprzęt medyczny, książki, gazety, czasopisma, transport pasażerski). Należy zaznaczyć, iż przepisy nie narzucają konkretnych wysokości stawek, są one samodzielnie ustalane przez poszczególne kraje, przy uwzględnieniu powyższych minimów. Przejściowo, w stosunku do określonych towarów i usług, dopuszczono stosowanie **stawek tzw. superzredukowanych** – poniżej 5%.

Harmonizacja podatku akcyzowego głównie odnosi się tylko do trzech grup towarów: olejów mineralnych (np. oleje, benzyny), alkoholi oraz wyrobów tytoniowych. Określane są one jako **towary zharmonizowane**. Dla Państw Członkowskich oznacza to konsekwencje w postaci obowiązkowego opodatkowania tych towarów i objęcie ich stawkami podatkowymi nie niższymi niż minimalne, których wysokość określają przepisy wspólnotowe. Ponadto akcyza dotyczyć może innych grup towarów pod warunkiem, że nie będzie miała charakteru dyskryminacyjnego.

Oprócz I Dyrektywy, podstawy prawne opodatkowania akcyzą stanowią:

- dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz. Urz. WE L, Nr 76, s. 1 ze zm.);
- dyrektywa Rady 92/84/EWG z 19 października 1992 r. w sprawie ujednoczenia stawek podatku akcyzowego dla alkoholu i napojów alkoholowych (Dz. Urz. UE L, Nr 316, s. 29);
- dyrektywa Rady 92/82/EWG z 19 października 1992 r. w sprawie ujednoczenia stawek podatku akcyzowego od olejów mineralnych (Dz. Urz. UE L, Nr 316, s. 19);
- dyrektywy Rady 92/79/EWG oraz 92/80/EWG z 19 października 1992 r. w sprawie ujednoczenia stawek podatku akcyzowego od papierosów oraz wyrobów tytoniowych innych niż papierosy (Dz. Urz. WE L, Nr 316, s. 8 i 10).

Podatki bezpośrednie. Prawną podstawę traktatową dla harmonizacji podatków bezpośrednich stanowią art. 94 i 308 TWE. Jej zakres jednak jest ograniczony, bowiem wtórne prawo wspólnotowe reguluje tylko poszczególne zagadnienia w ramach całego ich systemu.

Jednym z nich jest **opodatkowanie dywidend** wypłacanych pomiędzy spółkami-matkami i spółkami-córkami w Państwach Członkowskich. Dyrektywa Rady 90/435/WE z 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych Państw Członkowskich (Dz. Urz. WE L, Nr 225, s. 6 ze zm.) reguluje kwestie eliminacji podwójnego opodatkowania dywidend przez zastosowanie metod zwolnienia podatkowego i kredytu podatkowego.

Kolejnym elementem harmonizacji podatków bezpośrednich jest kwestia **opodatkowania fuzji i podziałów**. Dyrektywa Rady nr 90/434/EWG z 23 lipca

1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich (Dz. Urz. WE L, Nr 225, s. 1 ze zm.) wprowadza wspólny system, polegający na przesunięciu opodatkowania zysków kapitałowych (nadwyżek majątku), powstałych w wyniku fuzji, podziałów spółek, transferu (wnoszenia, podziału, wymiany) udziałów pomiędzy nimi. Dyrektywa przyjmuje zasadę, iż nadwyżki nie będą opodatkowane w momencie ich ujawnienia, a w momencie sprzedaży składników majątkowych lub udziałów, z którymi była związana ta nadwyżka.

Problem **opodatkowania zysków w formie odsetek od oszczędności** jest przedmiotem regulacji przepisów dyrektywy Rady 2003/48/WE z 3 czerwca 2003 r. w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek (Dz. Urz. WE L, Nr 157, s. 38 ze zm.). Wynika on z sytuacji, w której część krajów, nie stosując tego typu opodatkowania lub określając jego stawki na bardzo niskim poziomie (np. Austria, Belgia, Luksemburg), może zachęcać obywateli innych Państw Członkowskich do lokowania oszczędności w bankach wspomnianych państw. Co prawda nie uniemożliwia to opodatkowania tego typu zysków w kraju rezydencji podatnika, o ile są one objęte nieograniczonym obowiązkiem podatkowym (opodatkowanie wszystkich dochodów bez względu na miejsce ich uzyskania – w kraju rezydencji i poza nim), lecz problem powstaje w przedmiocie uzyskania informacji przez władze podatkowe kraju rezydencji podatnika o tego typu zyskach, np. ze względu na tajemnicę bankową. Powyższa dyrektywa zobowiązuje Państwo Członkowskie, w którym nastąpiła wypłata dochodu odsetkowego do przekazywania informacji o wysokości tego dochodu Państwu Członkowskiemu, w którym podatnik – beneficjent – jest rezydentem. Wspomniane państwa – Austria, Belgia, Luksemburg – w okresie przejściowym zostały zwolnione od obowiązków wymiany informacji, ale jednocześnie zobowiązane są do pobierania podatku u źródła w czasie jego trwania, kolejno w wysokości 15% w ciągu pierwszych 3 lat, 25% w ciągu 3 następujących lat, 35% – do końca okresu.

Ostatni z aktów prawnych – dyrektywa Rady 2003/49/WE z 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich (Dz. Urz. WE L, Nr 157, s. 49 ze zm.), dotyczy **eliminacji podwójnego opodatkowania** wskazanych w tytule należności. Przyjęta została zasada, iż należności te, powstające w Państwie Członkowskim, są zwolnione na jego terenie z wszelkich podatków poprzez potrącenie u źródła lub poprzez naliczenie, pod warunkiem, że właściciel odsetek lub należności licencyjnych jest spółką innego Państwa Członkowskiego lub stałym zakładem spółki innego Państwa Członkowskiego.

5. Polityka budżetowa oparta na środkach budżetu ogólnego UE

Oprócz form ścisłej i luźnej koordynacji, polityka budżetowa UE realizowana jest również w oparciu o budżet ogólny. Jak już wcześniej podkreślano, jest on odrębnym od budżetów poszczególnych Państw Członkowskich planem finansowym, generującym środki publiczne Wspólnoty (UE)⁷, uchwalanym i wykonywanym przez jej organy, które więc znacząco wpływają na kształt tej polityki budżetowej. Szczególną rolę odgrywa w niej Komisja Europejska, która nie tylko przedstawia wstępny projekt budżetu, ale również – na mocy regulacji rozporządzenia finansowego – „realizuje dochody i wydatki [...] na własną odpowiedzialność i w granicach zatwierdzonych środków”⁸. Nie oznacza to bynajmniej całkowitego pozbawienia udziału władz Państw Członkowskich w ich kształtowaniu.

Obok budżetu ogólnego, niezwykle istotnym instrumentem polityki budżetowej są tzw. Perspektywy Finansowe – siedmioletnie plany finansowe UE. Perspektywa Finansowa nie jest budżetem samym w sobie, a stanowi ramy finansowe – maksymalne kwoty dochodów i wydatków budżetów w poszczególnych latach na przestrzeni siedmioletniego okresu.

W każdym roku władza budżetowa (Parlament UE i Rada) ma obowiązek uchwalenia rocznego budżetu, uwzględniając pułapy Perspektywy, przy jednoczesnym dokonaniu zmian w wyniku tzw. dostosowania technicznego (o wskaźnik inflacji i dochodu narodowego brutto Państw Członkowskich) i dostosowania związanego z wykonywaniem budżetu. Szczególnie ważną rolę w przyjęciu siedmioletniego planu finansowego UE, obok Komisji, Parlamentu i Rady, odgrywa Rada Europejska, w ramach której wymagana jest jednogłośnie wszystkich Państw Członkowskich co do proponowanych ogólnych kwot dochodów i wydatków. Obecnie obowiązująca Perspektywa Finansowa o nazwie „Agenda 2000” została przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w Berlinie w dniach 24–25 marca 1999 roku (tabela nr 4.2.).

Źródła prawa budżetowego UE, jako instrumenty realizacji własnej polityki budżetowej, są dosyć rozbudowane. Do najważniejszych zaliczyć można:

1. przepisy prawa pierwotnego:
 - art. 268–280 TWE (Część Piąta, Tytuł II „Postanowienia finansowe”);

⁷ Prawo budżetowe posługuje się głównie terminem „budżet ogólny Wspólnot Europejskich”, natomiast w Dzienniku Urzędowym, zawierającym sam budżet, funkcjonuje pojęcie „budżetu ogólnego UE”. Jest to uzasadnione faktem objęcia budżetem części środków na finansowanie zadań, wynikających z II i III filaru UE.

⁸ Zob. przepis art. 48 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) Nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L, Nr 248, s. 1 ze zm.).

- art. 28 i 41 TUE – przepisy dotyczące wydatków związanych z II i III filarem;
 - art. 44a TUE – regulacja dotycząca finansowania wydatków, wynikających ze „wzmocnionej współpracy” (closer cooperation);
2. przepisy prawa wtórnego:
- rozporządzenie Rady (WE, Euroatom) Nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L, Nr 248, s. 1 ze zm.);
 - rozporządzenie Komisji (WE, Euroatom) Nr 2342/2002 z 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euroatom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego stosowanego do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L, Nr 357, s. 1 ze zm.);
 - rozporządzenie Komisji (WE, Euroatom) Nr 2343/2002 z 19 listopada 2002 r. w sprawie ramowego rozporządzenia finansowego dotyczącego organów określonych w art. 185 rozporządzenia Rady nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L, Nr 357, s. 72 ze zm.);
 - rozporządzenie Rady (WE) Nr 2040/2000 z 26 sierpnia 2000 r. w sprawie dyscypliny budżetowej (Dz. Urz. WE L, Nr 244, s. 27);
 - decyzja Rady z 29 września 2000 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L, Nr 253, s. 42);
3. przepisy prawa wewnętrznego:
- porozumienie międzyinstytucjonalne z 6 maja 1999 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i usprawnienia procedury budżetowej (Dz. Urz. WE C, Nr 172, s. 1 ze zm.), zawierające m.in. Perspektywę Finansową na lata 2000–2006 oraz regulującą zasady dokonywania jej zmian.

5.1. System zasobów własnych jako podstawa finansowej autonomii UE

Dochody budżetowe Wspólnoty oparte są na **tzw. systemie zasobów własnych**. (*the own resources system*) Określa on rodzaje tych dochodów oraz ich maksymalne wysokości. Pomimo, iż ich pobór następuje z budżetów i poprzez budżety Państw Członkowskich, to w świetle prawa wspólnotowego uważa się je jako własne i bezzwrotne środki zasilające budżet ogólny.

Świadczy o tym chociażby przyjęta definicja w jednej z publikacji Komisji Europejskiej: „Własne zasoby finansowe Wspólnoty można zdefiniować jako dochody podatkowe nieodwołalnie ulokowane we Wspólnocie w celu finansowania jej bu-

dżetu i przysługujące jej z mocy prawa bez potrzeby podejmowania odrębnych decyzji przez władze Państw Członkowskich” [4, s. 101]. System zasobów własnych w takim kształcie i rozumieniu ma stanowić o finansowej niezależności Wspólnoty. Nie oznacza to jednak nieograniczoności co do możliwości pozyskiwania środków. Zgodnie z art. 3 ust. 1 decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych całkowita suma zasobów własnych na pokrycie środków na płatności nie może przekroczyć 1,24% sumy dochodu narodowego brutto (DNB) Państw Członkowskich. W praktyce poziom ten jest rzadko osiągany. Zgodnie bowiem z przyjętym założeniem, system ma zapewnić środki w stosunku do rzeczywistych potrzeb. Różnica pomiędzy procentową wartością tych rzeczywistych potrzeb a pułapem 1,24% DNB stanowi margines na nieprzewidziane wydatki, który może zostać wykorzystany, o ile zaistnieje taka potrzeba (zob. tabele nr 4.2. i 4.3. pod poz. „Dostępny margines jako proc. DNB”).

Należy przy tym zauważyć, iż obok terminu „środki na płatności” w prawie budżetowym występuje również termin „środki na zobowiązania”. Zgodnie z art. 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia finansowego Nr 2343/2002 **środki na zobowiązania** obejmują całkowity koszt zobowiązań prawnych, przewidzianych w budżecie w bieżącym roku budżetowym, natomiast **środki na płatności** obejmują faktyczne wydatki, jakie będą dokonywane na pokrycie zobowiązań prawnych, przewidzianych w budżecie w bieżącym roku budżetowym i (lub) we wcześniejszych latach budżetowych, o ile te ostatnie nie zostały spłacone. Różnica pomiędzy tymi dwiema kategoriami polega na odpowiednim ujmowaniu wydatków ze względu na moment ich powstania. Środki na zobowiązania obrazują wysokość wydatków przeznaczonych na pokrycie zobowiązań w momencie ich zaciągnięcia, które nie muszą być od razu wymagalne – tzw. metoda memoriałowa. Natomiast środki na płatności obejmują kwotę wydatków w momencie ich faktycznego poniesienia (wydatkowania z budżetu), np. na spłatę wymagalnych zobowiązań. Innymi słowy środki na płatności określają rzeczywisty poziom wydatków z budżetu ogólnego (które nie mogą zostać przekroczone), powstałych wcześniej w wyniku zaciągnięcia zobowiązań prawnych. Pozycja środków na zobowiązania stanowi maksymalny pułap zobowiązań, ale nie więcej niż 1,31% DNB, które mogą być zaciągnięte w danym roku budżetowym, chociaż nie muszą.

Środki na płatności obrazują ponadto wielkość dochodów budżetowych, albowiem w prawie wspólnotowym, dotyczącym budżetu ogólnego, **nie przewiduje się istnienia deficytu budżetowego**. Stanowi o tym wprost art. 268 TWE: „Budżet powinien być zrównoważony w odniesieniu do dochodów i wydatków” oraz art. 14 ust. 1 rozporządzenia finansowego nr 1605/2002: „Dochody budżetowe oraz środki na płatności muszą znajdować się w równowadze”. **Zasada równowagi** jest bezwzględnie przestrzegana, w konsekwencji każdy kolejny budżet ogólny UE nie zawiera deficytu budżetowego. Za taki deficyt nie można też uważać różnicy pomiędzy wyższą kwotą, zapisaną pod pozycją środków na zobowiązania, a kwotą środków na płatności (tabele 4.2. i 4.3.). Jak już wcześniej zaznaczono, środki na zobowiązania określają maksymalny pułap zobowiązań,

który nie oznacza faktycznych wypłat, a ta ostatnia wielkość brana jest pod uwagę przy metodologii obliczania deficytu budżetowego. Obowiązkiem Komisji jest nadzorowanie, aby wartość wymagalnych zobowiązań nie przekroczyła kwoty środków na płatności. Możliwa jest natomiast sytuacja, w której wartość zobowiązań przekroczy środki na płatności, przy czym wymagalność kwoty przekroczenia nastąpi dopiero w przyszłym roku budżetowym i będzie spłacona z kolejnej puli środków na płatności (zob. definicja środków na płatności).

System zasobów własnych opiera się na następujących kategoriach dochodów (art. 2 ust. 1 decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych):

1. podatki, premie, kwoty dodatkowe lub wyrównawcze, dodatkowe kwoty lub czynniki i inne opłaty ustanowione lub do ustanowienia przez instytucje Wspólnot w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, a także wpłaty i inne opłaty przewidziane w ramach wspólnej organizacji rynku cukru;
2. cła pobierane na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej i inne cła ustanowione lub do ustanowienia przez instytucje Wspólnot w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi; oba wskazane źródła określa się jako naturalne zasoby własne („*natural own resources*”) i na rzecz budżetu ogólnego poszczególni członkowie Wspólnoty mają obowiązek przekazywać 75% dochodów z tego tytułu (25% pozostaje w ich własnych budżetach jako koszty poboru);
3. dochody z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT) pobierane przy zastosowaniu jednolitej stawki dla Państw Członkowskich („*VAT own resources*”);
4. wpłaty własne Państw Członkowskich pobierane na podstawie ich DNB – tzw. czwarte źródło („*fourth source*”).

Pozycję uprzywilejowaną we wpłatach z tytułu podatku VAT posiada Wielka Brytania ze względu na tzw. „rabat brytyjski”. Pomniejsza on wpłaty, jakie musi wносить ten kraj do budżetu ogólnego. „Rabat brytyjski” został przyznany Wielkiej Brytanii w 1984 roku jako forma rekompensaty z tytułu mniejszych wpływów tego państwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w stosunku do pozostałych beneficjentów, a szczególnie Francji, która uzyskuje największe wypłaty z tego tytułu. Rabat praktycznie finansowany jest przez wszystkie Państwa Członkowskie, przy czym udział Austrii, Niemiec, Holandii i Szwecji został zmniejszony do $\frac{1}{4}$ ogólnej wartości.

5.2. Struktura i przeznaczenie wydatków z budżetu ogólnego

W strukturze wydatków budżetu ogólnego do najważniejszych należą środki przeznaczane na: politykę rolną, operacje strukturalne, politykę wewnętrzną i zewnętrzną, administrację i pomoc przedakcesyjną.

Rolnictwo. Koszty związane z finansowaniem Wspólnej Polityki Rolnej – WPR (*Common Agricultural Policy – CAP*) w poszczególnych budżetach na lata 2000–2006 stanowią największą część całości wydatków (przeszło 40% ogółu środków). Środki przeznaczane na rolnictwo gromadzone są w specjalnie utworzonym w ramach budżetu Europejskim Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – EFOGR (*European Agriculture Guidance and Guarantee Funds – EAGGF*)⁹, składającym się z 2 sekcji: Sekcji Gwarancji i Sekcji Orientacji. Faktycznie jednak wydatki działu na rzecz „Rolnictwa” ponoszone są z Sekcji Gwarancji na:

- regulację rynku rolnego (dopłaty bezpośrednie dla rolników, dopłaty do produkcji rolnej, dopłaty do eksportu produktów rolnych poza granice UE) oraz
- na rozwój obszarów wiejskich w tej części, która nie jest objęta Sekcją Orientacji.

Sekcja Orientacji finansuje pozostałą część rozwoju obszarów wiejskich, ale środki z tego tytułu są umiejscowione w dziale drugim – „Operacje strukturalne”.

Operacje strukturalne. Dział ten obejmuje 2 grupy wydatków: w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności¹⁰.

Z funduszy strukturalnych środki przeznaczane są na następujące cele główne¹¹:

- **cel 1.** – wspieranie rozwoju i dostosowanie strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju;
- **cel 2.** – wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów, stojących w obliczu problemów strukturalnych;
- **cel 3.** – wspieranie dostosowania i modernizacji polityki oraz systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.

Finansowanie poszczególnych celów opiera się na następujących funduszach: Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego – EFRR¹², Europejskim Funduszu Społecznym – EFS¹³, Sekcji Orientacji EFOGR oraz Finansowym Instrumencie Orientacji Rybołówstwa – FIOR¹⁴.

Dodatkowo w ramach wspomnianych funduszy strukturalnych środki będą angażowane w realizację tzw. **inicjatyw wspólnotowych: INTERREG, URBAN, LEADER, EQUAL**¹⁵.

Druga grupa wydatków objęta jest środkami **Funduszu Spójności** (*Cohesion Fund*)¹⁶, który – pomimo że jest instrumentem polityki strukturalnej – nie należy do

⁹ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1258/99 z 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. WE L, Nr 160, s. 103 ze zm.).

¹⁰ Szerzej opisane w rozdziale VIII.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1260/99 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L, Nr 161, s. 1 ze zm.).

¹² *European Regional Development Fund – ERDF*.

¹³ *European Social Fund – ESF*.

¹⁴ *Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG*.

¹⁵ Szerzej opisane w rozdziale VII.

¹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1164/1994 z 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności (Dz. Urz. WE L, Nr 130, s. 1 ze zm.).

funduszy strukturalnych. Podział środków z Funduszu Spójności opiera się na kryterium kraju, a nie regionu. Jego celem jest zmniejszanie różnic gospodarczych i społecznych Państw Członkowskich. Z tego powodu finansowane są projekty z zakresu ochrony środowiska, infrastruktury w tych krajach, w których produkt narodowy brutto na jednego mieszkańca jest niższy od 90% średniej wspólnotowej.

Tabela 4.2. Perspektywa Finansowa „Agenda 2000” na lata 2000–2006 (UE-25, w mln €)*

Środki na zobowiązania	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Rolnictwo	47 378	44 530	46 587	47 378	49 305	51 439	52 618
1a. WPR** (bez rozwoju obszarów wiejskich)	37 352	40 035	41 992	42 680	42 769	44 598	45 502
1b. WPR – rozwój obszarów wiejskich	4 386	4 495	4 595	4 698	6 536	6 841	7 116
2. Działania strukturalne	32 678	32 720	33 638	33 968	41 035	42 441	44 617
2a Fundusze strukturalne	30 019	30 005	30 849	31 129	38 523	37 247	38 523
2b Fundusz Spójności	2 659	2 715	2 789	2 839	5 682	5 194	6 094
3. Polityka wewnętrzna	6 031	6 272	6 558	6 796	8 722	9 012	9 385
4. Działania zewnętrzne	4 627	4 735	4 873	4 972	5 082	5 119	5 269
5. Administracja	4 638	4 776	5 012	5 211	5 983	6 185	6 528
6. Rezerwy	906	916	676	434	442	446	458
7. Pomoc przedakcesyjna	3 174	3 240	3 328	3 386	3 455	3 472	3 566
8. Rekompensaty					1 410	1 305	1 074
Razem środki na zobowiązania	93 792	97 189	100 672	102 145	115 434	119 419	123 515
Razem środki na płatności jako proc. DNB	91 322 1,07	94 730 1,07	100 078 1,08	102 767 1,09	111 380 1,08	114 060 1,08	119 112 1,08
Dostępny margines jako proc. DNB	0,17	0,17	0,16	0,13	0,16	0,16	0,16
Pałac środków własnych jako proc. DNB	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

* Kwoty dostosowane na rok 2006

** WPR – Wspólna Polityka Rolna (*Common Agricultural Policy*)

Źródło: http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/pl/com/2004/com2004_0837pl01.pdf

Polityki wewnętrzne. W obszarze „Polityk wewnętrznych” przewiduje się wspieranie m.in.: programów rozwoju nauki i technologii, szkoleń i programów edukacyjnych, kulturalnych, informacyjnych, wspólnej polityki transportowej, energetycznej i bezpieczeństwa nuklearnego, poprawianie konkurencyjności rynku wewnętrznego, finansowanie ochrony socjalnej, ochrony rynku pracy, działań w zakresie ochrony praw i wolności, wymiaru sprawiedliwości.

Działania zewnętrzne. W ramach tego działu finansuje się podejmowane działania, dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz działania na korzyść państw trzecich poprzez udzielanie pomocy humanitarnej, inicjatywy na rzecz demokracji i praw człowieka.

Administracja. Dział „Administracja” zawiera środki z przeznaczeniem na: pensje dla urzędników, świadczenia emerytalne i rentowe, utrzymanie budynków, publikacje dzienników urzędowych, czy też środki na finansowanie przedstawicielstw dyplomatycznych.

Pomoc przedakcesyjna dotyczy wydatków na rzecz krajów, które nie są jeszcze członkami UE, ale posiadają status kandydujących. Finansowane są głównie następujące dziedziny:

- rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich – program ISPA;
- polityka regionalna – program PHARE;
- edukacja i kultura.

5.3. Polityka budżetowa UE w Perspektywie Finansowej na lata 2007–2013

Prace nad nową Perspektywą Finansową 2007–2013 zostały rozpoczęte w lutym 2004 roku przedstawieniem przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego głównych założeń. Była to propozycja bardzo optymistyczna, przewidywane środki na płatności miały w ciągu 7 lat oscylować blisko maksymalnego progu – 1,24% DNB, a suma środków na zobowiązania przekroczyć miała 1 bln euro. Dla Polski oznaczałoby to uzyskanie ok. 76 mld euro w z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (bez wypłat w ramach Wspólnej Polityki Rolnej). Propozycja Komisji wywołała jednak sprzeciw najbogatszych Państw Członkowskich – Austrii, Francji, Holandii, Niemiec, Szwecji i Wielkiej Brytanii, które wystosowały apel do jej przewodniczącego – tzw. „list szczęści”. Postulowały w nim o obniżenie wydatków do poziomu nie przekraczającego 1% DNB, argumentując to swoją trudną sytuacją budżetową. Komisja Europejska ze swej strony nie mogła zgodzić się z intencjami i uzasadnieniem inicjatywy powyższych krajów, dowodząc potrzebę zwiększonego finansowania, w szczególności niedawnym przystąpieniem 10 nowych członków oraz planami przyjęcia następnych 2 kolejnych (Bułgarii i Rumunii) już w roku 2007. W konsekwencji propozycja nie uzyskała akceptacji, podobny los spotkał dwa kolejne projekty Perspektywy opracowane przez Parlament Europejski oraz Prezydencję Luksemburską, które kolejno obniżały kwoty na poszczególne cele. Dopiero propozycja Prezydencji Brytyjskiej po wielu modyfikacjach została zaakceptowana na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w grudniu 2005 roku (zob. tabela nr 4.3.). Globalne kwoty w niej zawarte zostały znacznie obniżone w stosunku do wersji Komisji, o czym może świadczyć chociażby ogólna wartość środków na zobowiązania – 862 mld euro (przy kwocie ponad 1 bln zawartej w propozycji Komisji).

Tabela 4.3. Perspektywa Finansowa 2007–2013 „Budowanie naszej wspólnej przyszłości” (UE-27, w mln €)*

Środki na zobowiązania	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Razem 2007-
1. Zrównoważony wzrost	51 090	52 148	53 330	54 001	54 945	56 384	57 841	379 739
1a) Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	8 250	8 860	9 510	10 200	10 950	11 750	12 600	72 120
1b) Spójność na rzecz wzrostu i rozwoju	42 840	43 288	43 820	43 801	43 995	44 634	45 241	307 619
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	54 972	54 308	53 652	53,021	52 386	51 761	51 145	371 244
w tym: Rolnictwo – wydatki i wpłaty bezpośrednie dotyczące rynku	43,120	42 697	42 279	41,04	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo, sprawiedliwość	1 120	1 210	1 310	1 430	1 570	1 720	1 910	10 270
3a) Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b) Obywatelstwo	520	520	520	520	520	520	520	3 640
4. UE jako globalny partner	6 280	6 550	6 830	7 120	7 420	7 740	8 070	50 010
5. Administracja	6 720	6 900	7 050	7 180	7 320	7 450	7 680	50 300
6. Rekompensaty	419	191	190					800
Razem środki na zobowiązania	120 601	121 307	122 362	122 752	123 641	125 055	126 646	862 363
jako proc. DNB	1,10	1,08	1,06	1,04	1,03	1,02	1,00	1,045
Razem środki na płatności	116 650	119 535	111 830	118 080	115 595	119 070	118 620	819 380
jako proc. DNB	1,06	1,06	0,94	1,06	0,96	0,94	0,94	0,99
Dostępny margines jako proc. DNB	0,18	0,18	0,30	0,27	0,28	0,30	0,30	0,25
Pułap środków własnych jako proc. DNB	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

* Wersja przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w dniach 15–16.12.2005 roku uwzględnia wydatki związane z przystąpieniem do UE 2 nowych krajów – Bułgarii i Rumunii.

Źródło: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf

Przed nową Perspektywą postanowiono kilka podstawowych politycznych priorytetów: utrzymanie i wzmocnienie rozwoju UE, ochrona interesów obywateli UE oraz wzmocnienie jej „głosu” jako globalnego partnera w świecie. W związku

z tym, zmieniono strukturę Perspektywy Finansowej 2007–2013 w porównaniu z Agendą 2000. Modyfikacji uległy kolejne pozycje, które bardziej odzwierciedlają charakter celów, które będą podlegały realizacji w ciągu następnych siedmiu lat. Zrezygnowano z podziału ze względu na rodzaj wydatku, kwalifikując poszczególne wydatki do wspomnianych grup celów, np. część zadań dawnych „polityk wewnętrznych” oraz „operacji strukturalnych” znajdują się obecnie odpowiednio w ramach dwóch pozycji „zrównoważonego wzrostu”(1):

- „1a) konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia” – finansowanie następujących dziedzin: badań naukowych i rozwoju technologicznego, edukacji i szkoleń, promocji konkurencyjności na w pełni zintegrowanym jednolitym rynku, polityki społecznej – głównie w oparciu o założenia Strategii lizbońskiej;
- „1b) Spójność na rzecz wzrostu i rozwoju” – finansowanie z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Zauważyć należy ponadto pozytywną zmianę odnośnie do wysokości środków, wydatkowanych w ramach WPR. Wydatki tego działu, najwyższe w strukturze poszczególnych budżetów ogólnych w latach 2000–2006, w nowym planie finansowym ustąpiły miejsca wydatkom na „zrównoważony wzrost”. Co prawda kwoty na WPR nie zostały znacząco zmniejszone (jej reforma ma nastąpić dopiero po roku 2013), natomiast zwiększono środki na dawne operacje strukturalne i polityki wewnętrzne (obecnie „zrównoważony wzrost”). Wydaje się, iż następuje zmiana akcentów co do głównych celów UE, podlegających finansowaniu, tj. z wspierania polityki rolnej, w dużej części mającej charakter protekcyjny, w kierunku polityki prorozwojowej, co wynika z głównych priorytetów Strategii lizbońskiej.

Z jednej strony, zgodnie z przyjętymi założeniami w okresie 2007–2013, Polska może liczyć na środki w łącznej kwocie 91 mld euro, w tym m.in. prawie 60 mld z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz 27 mld z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej. W Perspektywie w ramach pozycji „Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia” (w ramach kwoty 60 mld) zarezerwowano odrębną pulę środków dla pięciu wschodnich województw: lubelskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego w wysokości 107 euro na każdego mieszkańca, co w okresie siedmioletnim stanowić będzie ogółem ok. 882 mln. Z drugiej strony Polska będzie zobowiązana wpłacić do budżetu unijnego ok. 21 mld euro (po 3 mld rocznie).

Literatura

1. European Commission, Directorate-General for the Budget, *General budget of the European Union for the financial year 2006. The figures*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2006.
2. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *The broad economic policy guidelines (for the 2005–08 period)*, „European Economy” 2005, nr 4.

3. European Commission, *Financing of the European Union. Commission report on the operation of the own resources system*, European Communities COM(2004) 505 final, volume II, Luxembourg 2004.
4. European Commission, *European Union public finance*, European Communities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2002.
5. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Coordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures*, „Euro Papers” 2002, nr 45.
6. European Commission, *Tax policy in the European Union – Priorities for the years ahead*, COM(2001) 260 final.
7. Etel L. (red.), *Prawo podatkowe*, Difin, Warszawa 2005.
8. Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, PWE, Warszawa 1988.
9. Herdegen M., *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
10. Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2005.
11. Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, ABC, Warszawa 2003.
12. Kosikowski C., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, WSPiZ, Warszawa 2001.
13. Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, C.H. Beck, t. 1, Warszawa 2000.
14. Oreziak L., *Pespektywa Finansowa 2007–2013 – kierunki ewolucji systemu finansowania Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt” 2004, nr 7.
15. Oreziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004.
16. Szelał K., *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, cz. 1 i 2, „Bank i Kredyt” 2003, nr 3 i 4.

Użyteczne adresy internetowe

1. <http://bookshop.eu.int/>
2. <http://www.nbp.pl/>
3. http://europa.eu.int/comm/budget/index_en.htm
4. http://europa.eu.int/comm/budget/publications/budget_in_fig_en.htm
5. <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/index.htm>
6. <http://www.ukie.gov.pl>
7. <http://www1.ukie.gov.pl/dtc.nsf>

Test

1. Polityka budżetowa w zakresie ograniczania deficytu budżetowego przez Państwa Członkowskie jest realizowana w formie:
 - a) luźnej koordynacji,
 - b) ścisłej koordynacji,
 - c) jednolitej polityki,
 - d) dowolnej.

2. Polityka podatkowa Wspólnoty jest realizowana w formie:
 - a) ścisłej koordynacji,
 - b) luźnej koordynacji,
 - c) jednolitej polityki,
 - d) nie jest przedmiotem regulacji wspólnotowych.
3. Za koordynację polityki budżetowej UE odpowiada:
 - a) Komisja Europejska,
 - b) Parlament UE,
 - c) Europejski Bank Centralny,
 - d) Rada UE.
4. Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej:
 - a) posiadają charakter prawny,
 - b) posiadają charakter polityczny,
 - c) przewidują odpowiednie kary finansowe dla Państw Członkowskich, które nie stosują się do zaleceń w nich zawartych,
 - d) posiadają charakter społeczny.
5. Pakt Stabilności i Rozwoju:
 - a) dotyczy obniżania deficytu budżetu ogólnego UE,
 - b) dotyczy obniżania deficytu budżetowego w poszczególnych Państwach Członkowskich,
 - c) przewiduje kary finansowe, które mogą być zastosowane wobec wszystkich Państw Członkowskich,
 - d) nie zawiera prawnych instrumentów oddziaływania na Państwa Członkowskie, a tylko instrumenty polityczne w formie zaleceń.
6. Instrumentami tzw. twardej harmonizacji podatkowej są:
 - a) decyzje,
 - b) rozporządzenia,
 - c) dyrektywy,
 - d) opinie i zalecenia.
7. Do wyrobów akcyzowych zharmonizowanych nie zalicza się:
 - a) alkoholu,
 - b) papierosów,
 - c) samochodów osobowych,
 - d) benzyn.
8. Poziom wydatków z budżetu ogólnego nie może przekroczyć:
 - a) 1,00 % DNB,
 - b) 1,24 % DNB,
 - c) nie został określony,
 - d) żadna z odpowiedzi nie jest dobra.

9. „Rabat brytyjski” to:

- a) zmniejszone kwoty wpłat Państw Członkowskich do budżetu ogólnego, wprowadzone z inicjatywy Wielkiej Brytanii,
- b) zwrot części środków wpłaconych do budżetu ogólnego przez Państwa Członkowskie, wprowadzony podczas Prezydencji Brytyjskiej,
- c) zmniejszone wpłaty do budżetu ogólnego Wielkiej Brytanii z tytułu VAT,
- d) wykorzystanie ewentualnych nadwyżek.

10. Do funduszy strukturalnych nie zalicza się:

- a) Funduszu Spójności,
- b) Europejskiego Funduszu Społecznego,
- c) Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- d) Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa.