

# Jednolita polityka budżetowa w strefie euro – realna wizja czy utopia?\*

Konrad Szelaq

## Wprowadzenie

W związku z powstaniem Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), oznaczającym wprowadzenie jednolitej waluty euro i prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej w strefie euro, co jakiś czas pojawiają się opinie, że dla równowagi powinna być prowadzona również jednolita polityka budżetowa – jeżeli nie w całej Unii Europejskiej (UE), to przynajmniej w strefie euro. Propozycja ta z jednej strony wydaje się bardzo logiczna i naturalna, natomiast z drugiej strony jest to kwestia niezwykle drażliwa i kontrowersyjna. Wynika to z faktu, że kwestie budżetowe znajdujące się w kompetencjach rządów państw członkowskich są postrzegane jako przejaw suwerenności narodowej. Istnieje więc silny opór przed urzeczywistnieniem wizji jednolitej polityki budżetowej, tym bardziej że całkiem niedawno państwa członkowskie zrezygnowały z części swojej suwerenności – w zakresie polityki pieniężnej. Mimo że w krótkim okresie istnieją poważne problemy z wprowadzeniem powyższej koncepcji w życie, warto się zastanowić, czy jest to możliwe (i pożądane) w dłuższym okresie. W związku z tym należałoby przeanalizować, jakie konsekwencje dla budżetu UE miałyby prowadzenie jednolitej polityki budżetowej. Jest bowiem naturalne, że musiałyby nastąpić znaczne zwiększenie nie tylko rozmiarów wspólnotowego budżetu, ale także jego roli. Pociągałoby to za sobą konieczność rozszerzenia kompetencji Wspólnoty i przejęcie przez nią części dotychczasowych uprawnień znajdujących się w gestii rządów narodowych, zarówno na obszarze dochodów budżetowych (podatków), jak i wydatków budżetowych.

Jak wiadomo, budżet UE jest bardzo mały – zwłaszcza w stosunku do jej potencjału gospodarczego (w 1999 r. maksymalna wielkość budżetu UE została zamrożona na poziomie 1,27% PNB Unii w latach 2000-2006). Budżet UE jest znikomy nie tylko w kategoriach bezwzględnych, lecz również w odniesieniu do wielkości budżetów państw członkowskich. Wydatki z budżetu UE są porównywalne z wydatkami małych państw członkowskich (np. Danii czy Austrii), a jednocześnie wielokrotnie mniejsze od wydatków największych państw (jak Włochy, Wielka Brytania i Francja) i około 10-krotnie niższe niż wydatki budżetowe w Niemczech.

W przeszłości zdarzały się już pewne – nawet bardzo śmiałe – propozycje zwiększenia rozmiarów budżetu wspólnotowego. Pierwsza tego typu propozycja została zaprezentowana w tzw. Raporcie MacDougalla (z 1977 r.). Raport ten zakładał, że zwiększanie rozmiarów budżetu mogłoby następować etapowo, a każdy z kolejnych etapów charakteryzowałby się znacznym zwiększeniem wielkości budżetu w porównaniu z etapem poprzednim. Wyróżniono trzy zasadnicze etapy, tj. etap „przedfederacyjny” (budżet Wspólnoty stanowiłby około 2-2,5% jej PKB), „wczesnofederacyjny” (o budżecie sięgającym 5-7% PKB Wspólnoty) i „federacyjny” (wspólnotowy budżet stanowiłby około 20-25% jej PKB)<sup>1</sup>.

Nakreślona wizja jest niewątpliwie bardzo ambitna i obecnie może wydawać się niezbyt realna (zwiększenie rozmiarów budżetu UE musiałyby być bowiem około 20-krotne). Byłoby to możliwe dopiero w dłuższym (choć trudno powiedzieć w jak długim) horyzoncie czasowym<sup>2</sup>. W kontekście ewentualnego prowadze-

\* Niniejszy artykuł został opracowany na podstawie rozprawy doktorskiej autora pt. „Unia Gospodarcza i Walutowa – dotychczasowe doświadczenia i potencjalny wpływ na dalszy proces integracji w ramach Unii Europejskiej, napisanej i obronionej w Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

<sup>1</sup> Zob. *Report of the Study Group on the role of public finances in European integration*. European Commission, Economic and Financial Series, Brussels 1977.

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat: K. Szelaq: *Federalizm fiskalny a Unia Gospodarcza i Walutowa* (część I i II). „Wspólnoty Europejskie” nr 11 i 12/2003.

nia jednolitej polityki budżetowej we Wspólnocie (a przynajmniej w strefie euro) należy jednak podkreślić, że zwiększenie rozmiarów budżetu nie jest jedyną istotną zmianą, która musiałaby zostać dokonana. Zwiększenie rozmiarów budżetu musiałoby bowiem oznaczać jednocześnie zwiększenie jego roli, zarówno od strony dochodowej, jak i wydatkowej. Należy więc zastanowić się nad dwiema zasadniczymi kwestiami:

– czy możliwa (i pożądana) jest szeroka harmonizacja podatków w ramach UE (i/lub wprowadzenie podatku bądź podatków ogólnoeuropejskich)?

– jakie obszary mogłyby być ewentualnie finansowane z centralnego budżetu UE?

Ponadto należałoby się zastanowić, czy istnieje potrzeba utworzenia w przyszłości w UE (strefie euro) centralnego organu decyzyjnego w zakresie polityki budżetowej (i jakie są na to szanse).

### Harmonizacja podatków w UE

Harmonizacja podatków jest zagadnieniem, które wiąże się nie tylko z przyszłymi etapami integracji europejskiej, lecz również z etapami integracyjnymi, które już zostały osiągnięte, a mianowicie ustanowieniem jednolitego rynku i wprowadzeniem jednolitej waluty.

Jeżeli chodzi o pierwszą kwestię, czyli budowę wspólnego rynku wewnętrznego, to **pewien stopień jednolitości (harmonizacji) w sprawach podatkowych między państwami członkowskimi byłby niewątpliwie pożądanym, aby zagwarantować podstawowe swobody obywatelskie w ramach Jednolitego Rynku lub przynajmniej ich nie naruszać**. W tym zakresie należy odnotować aktywną rolę Trybunału Sprawiedliwości, który od początku lat 80. zajmuje się sprawami podatkowymi w celu zapewnienia przestrzegania powyższych swobód. Trybunał stara się, aby zasada niedyskryminacji podatkowej, która została w pełni uznana i zastosowana w przypadku podatków pośrednich, była także stosowana wobec podatków bezpośrednich (zwłaszcza podatku dochodowego). Nie jest to jednak nakładaniem nowych obowiązków na państwa członkowskie, lecz po prostu logicznym rozszerzeniem stosowania podstawowych zasad (swobód traktatowych), na których oparty jest Jednolity Rynek. Jak się bowiem ocenia, jednolity rynek, na którym podmioty gospodarcze pochodzące z jednych państw członkowskich są w innych państwach traktowane mniej korzystnie w stosunku do rezydentów (np. jeżeli chodzi o podatek dochodowy), w istocie przestaje być jednolitym rynkiem<sup>3</sup>.

Jeżeli natomiast chodzi o UGW, to **po wprowadzeniu jednolitej waluty – dzięki większej przejrzystości – znaczne różnice w poziomach opodatkowania podmiotów gospodarczych w poszczególnych państwach członkowskich stały się jeszcze wyraźniejsze**. Ponadto,

można również spotkać liczne opinie, że istnieje ścisły związek między unią walutową, jednolitym rynkiem i opodatkowaniem podmiotów gospodarczych. Aby UGW mogła prawidłowo funkcjonować, niezbędny jest więc wysoki stopień koordynacji gospodarczej i integracji politycznej, jak również pewne zmniejszenie niezależności państw członkowskich, m.in. w kwestiach podatkowych. Jak się ocenia, prędzej czy później będzie to nieuniknione, a twierdzenia przeciwnie należy uznać za niezbyt realistyczne<sup>4</sup>.

Istnieją więc poważne argumenty za podjęciem stosownych działań harmonizacyjnych w ramach UE, których wymaga zarówno jednolity rynek europejski, jak i jednolita waluta. W tym kontekście powstaje jednak pytanie, jaki stopień harmonizacji byłby najbardziej pożądanym – tj. **harmonizacja pełna czy częściowa**. Przeciwnicy harmonizacji i zbyt daleko posuniętej integracji proponują natomiast **koordynację** jako odpowiednią formę współpracy w kwestiach podatkowych. Forma to w najmniejszym stopniu ingeruje w rozwiązania narodowe, a skupia się przede wszystkim na zapewnieniu, że nie będą one wywoływać żadnych negatywnych efektów w skali UE jako całości (takich jak np. podwójne opodatkowanie). Niezależnie od wyboru formy współpracy, tj. harmonizacji lub koordynacji, należy zdecydować, czy ma ona dotyczyć tzw. **ruchomych podstaw opodatkowania (mobile tax bases)**, do których zalicza się głównie działalność gospodarczą i inwestycje, czy też **stałych baz podatkowych (immobile tax bases)**, do których należą: siła robocza, ziemia, mieszkania itp.

Problemem, na który szczególnie należy zwrócić uwagę w kontekście ewentualnych działań harmonizacyjnych w sferze podatkowej w UE, jest tzw. **konkurencja podatkowa (tax competition)**, często pojawiająca się między państwami tworzącymi określony obszar gospodarczy. Konkurencja ta zwiększa się zwłaszcza w warunkach postępującej globalizacji, wzrastającej mobilności czynników produkcji, rozwoju innowacji finansowych i technologii informatycznych<sup>5</sup>. Konkurencja podatkowa przejawia się zarówno w stosowaniu bardziej atrakcyjnych (niższych) stawek podatkowych, różnego rodzaju zachęt i bodźców podatkowych, jak np. ulgi, odliczenia, zwolnienia podatkowe. Ma ona na celu przyciągnięcie jak największej liczby podatników (inwestorów, konsumentów), dzięki którym możliwe będzie osiągnięcie jak największych dochodów budżetowych. Z jednej strony konkurencja podatkowa może być pożyteczna, gdyż zmusza rządy poszczególnych państw do oferowania możliwie najlepszych usług i dóbr publicznych po możliwie najniższej cenie. Z drugiej jednak strony, gdy zostaną przekroczone pewne rozsądne granice, powstaje zjawisko określane jako

<sup>4</sup> Por. O. Rudding: *After the euro: corporation tax harmonisation?* „EC Tax Review” Vol. 7, No. 2/1998.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat: V. Tanzi: *Globalization, tax competition and the future of tax systems*. IMF Working Paper, No. 141, December 1996.

<sup>3</sup> Por. F. Vanistendael: *Redistribution of tax law-making power in EMU?* „EC Tax Review”, Vol. 7, No. 2/1998.

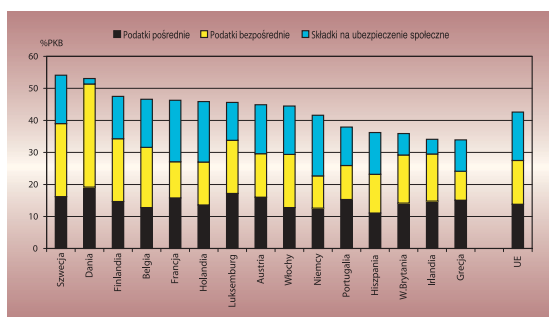
tw. **szkodliwa konkurencja podatkowa** (*harmful tax competition*), która uniemożliwia władzom poszczególnych państw wybór optymalnej strategii podatkowej, zmusza je do nadmiernego obniżania podatków, co w efekcie podważa ich zdolność do finansowania podstawowych usług i dóbr publicznych, a także możliwość prowadzenia niezależnej polityki fiskalnej.

Traktując obecną sytuację jako punkt wyjścia dalszych rozważań dotyczących harmonizacji podatków w UE, należy na wstępie wyraźnie stwierdzić, że obecnie **UE nie ma prawa tworzenia i nakładania podatków**. Jak bowiem wiadomo, niezależnie od faktu istnienia jednolitego rynku i jednolitej waluty (a tym samym jednolitej polityki pieniężnej), w dalszym ciągu każde państwo członkowskie prowadzi odrębną politykę budżetową, a tym samym **wszelkie kwestie podatkowe pozostają w jego kompetencjach**. Tak więc analiza powinna skupiać się na obecnych systemach podatkowych państw członkowskich UE, wykazujących zarówno podobieństwa, jak i różnice. Podobieństwa polegają na tym, że polityka podatkowa każdego państwa opiera się na trzech podstawowych elementach, którymi są:

- podatki bezpośrednie (*direct taxes*) – np. podatek dochodowy, podatek od przedsiębiorstw,
- podatki pośrednie (*indirect taxes*) – np. podatek od wartości dodanej (VAT) czy akcyza),
- składki na ubezpieczenie społeczne (*social security contributions*).

Różnice polegają natomiast na znaczeniu tych elementów, a także ich udziale w tworzeniu dochodów budżetowych. Przykładowo, w Danii podstawowe (i największe wśród państw członkowskich) znaczenie mają podatki bezpośrednie (stanowiące równowartość blisko 1/3 PKB), natomiast składki na ubezpieczenie społeczne – raczej marginalne (niespełna 2%). W wielu państwach składki na ubezpieczenie społeczne odgrywają jednak dominującą rolę, zwłaszcza w Niemczech, Francji i Holandii (gdzie sięgają blisko 20% PKB). Jeżeli zaś chodzi o podatki pośrednie, to ich wielkość waha się od 11% do 19% PKB w poszczególnych państwach

### Wykres Wielkość i struktura systemów podatkowych w państwach członkowskich UE w 1997 r.



Źródło: *Tax policy in the European Union. European Communities, Luxembourg 2000, s. 10.*

członkowskich (średnia dla UE wynosi – podobnie jak w przypadku podatków bezpośrednich – około 14% PKB). Znacznie zróżnicowana jest również ogólna wielkość obciążeń podatkowych w stosunku do dochodu narodowego – od niespełna 35% PKB w Grecji do około 55% PKB w Szwecji (zob. wykres).

### Podatki pośrednie

Zgodnie z postanowieniami Traktatu WE (Tytuł VI – Rozdział II – Przepisy podatkowe), zakazane jest nakładanie przez państwa członkowskie (w sposób bezpośredni lub pośredni) jakichkolwiek podatków wewnętrznych na produkty innych państw członkowskich, wyższych od tych, które zostały nałożone na takie same lub podobne produkty krajowe (art. 90). Ponadto, Traktat mówi o potrzebie przyjęcia postanowień odnoszących się do **harmonizacji przepisów prawnych dotyczących podatków pośrednich (obrotowych, akcyzowych i innych) w stopniu, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do ustanowienia i prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego** (art. 93). Przepisy te nie wzbudzają wątpliwości i istnieje powszechna zgoda co do tego, że w wypadku podatków pośrednich **pożądany i wręcz niezbędny jest wysoki poziom harmonizacji**, gdyż tego typu podatki mogą stwarzać bezpośrednie przeszkody w swobodnym przepływie towarów i swobodzie świadczenia usług w ramach Jednolitego Rynku<sup>6</sup>.

Podatkiem, który dotychczas został poddany procesowi harmonizacji w najszerszym stopniu, jest **podatek od wartości dodanej**, czyli VAT (*value added tax*). Podatek VAT został wprowadzony we Wspólnocie w 1970 r. W tym samym roku, na mocy wspomnianej wcześniej decyzji dotyczącej środków własnych (zob. podpunkt 2.3.1), część dochodów z podatku VAT uznana została za jedno ze źródeł finansowania wspólnotowego budżetu. Decyzja ta niejako wymusiła harmonizację podatku VAT w państwach członkowskich. W związku z tym na mocy dyrektywy 77/388/EEC (tzw. Szóstej Dyrektywy VAT z 1977r.) dokonano harmonizacji przepisów państw członkowskich dotyczących tego podatku, stworzono wspólny system podatku VAT, zapewniono, że będzie on stosowany do takich samych transakcji we wszystkich państwach członkowskich, a także ujednolicono jego wymiar. Jak z tego wynika, harmonizacja dotyczyła nie kwestii prawno-systemowych, lecz także **wysokości stawek podatku VAT** w odniesieniu do poszczególnych grup towarów i usług. W wyniku harmonizacji we Wspólnocie stosuje się trzy podstawowe stawki podatku VAT, a mianowicie stawkę standardową (*standard/normal rate*), obniżoną (*reduced rate*) i minimalną (*reduced super rate*). Harmonizacja nie oznacza jednak, że we wszystkich

<sup>6</sup> Zob. np. F. Bolkstein: *Taxation policy in the European Union*. Speech at the Institute of European Affairs, Dublin, 29 May 2001.

państwach członkowskich są stosowane identyczne stawki podatku VAT. Są one zbliżone, a pewien stopień odmienności nie jest sprzeczny z procesem harmonizacji; przeciwnie, stanowi jej sens. Wspólne zasady dotyczą jedynie dolnej granicy stawek podatkowych, który dla stawki standardowej ustalono na 15%, natomiast dla stawki obniżonej – na 5%. Zgodna z duchem harmonizacji jest także możliwość pominięcia przez państwa członkowskie pewnych (ale tylko niższych) stawek podatkowych (zob. tabela).

**Tabela** *Stawki podatku VAT w państwach członkowskich UE (stan na 1 maja 2003 r.)*

Państwo	Stawka minimalna	Stawka obniżona	Stawka standardowa
Belgia	–	6	21
Dania	–	–	25
Niemcy	–	7	16
Grecja	4	8	18
Hiszpania	4	7	16
Francja	2,1	5,5	19,6
Irlandia	4,3	13,5	21
Włochy	4	10	20
Luksemburg	3	6	15
Holandia	–	6	19
Austria	–	10	20
Portugalia	–	5/12	17
Finlandia	–	8/17	22
Szwecja	–	6/12	25
Wielka Brytania	–	5	17,5

*Źródło: VAT rates applied in the Member States of the European Community. Situation at 1st May 2003, DOC/2908/2003, European Commission, Brussels 2003.*

W 1987 r. Komisja Europejska zaproponowała, aby wprowadzić we Wspólnocie **zasadę opodatkowania w miejscu pochodzenia** (*origin-based taxation*), czyli pobierania podatków w państwie, w którym dane dobro lub usługa są nabywane. Jednak w związku z problemami z jej wprowadzeniem postanowiono zastosować rozwiązanie przejściowe, czyli mieszaną zasadę opodatkowania w miejscu pochodzenia i przeznaczenia (*origin- and destination-based taxation*). Polega ona na pobieraniu podatków zarówno w państwie, gdzie dane dobra lub usługi są nabywane, jak i w państwie, z którego pochodzi nabywający je konsument. Stosowanie powyższego mieszanego systemu opodatkowania było stosunkowo skomplikowane i niewygodne, dopuszczało możliwość nadużyć, a ponadto powodowało, że Jednolity Rynek nadal charakteryzował się pewną niejednorodnością i segmentacją. W związku z tym, w 1996r. Komisja Europejska zaproponowała stworzenie **nowego wspólnego systemu VAT** (*new common VAT system*), którego celem było dążenie do wprowadzenia – zaproponowanej blisko dziesięć lat wcześniej – jednolitej zasady opodatkowania w miejscu pochodzenia, która byłaby powszechnie obowiązująca w UE. Program skupia się na trzech obszarach działań Wspólnoty, tj. jednolitym stosowaniu zasad, unowocześnie-

niu VAT i zmianie systemu na docelowy (opodatkowanie w miejscu pochodzenia). W związku z tym państwa członkowskie muszą dokonać przeglądu wszystkich wyjątków i odstępstw (czasowych i stałych), które zostały im przyznane. Ponadto VAT musi być stosowany w sposób jednolity i spójny, a nakładanie i pobieranie podatków muszą być bardziej efektywne (m.in. dzięki ściślejszej współpracy między władzami podatkowymi państw członkowskich UE).

Podatkiem, który obok VAT w największym stopniu został poddany procesowi harmonizacji we Wspólnocie, jest **podatek akcyzowy** (*excise duty*). Wspólny system podatków akcyzowych został wprowadzony wraz z ustanowieniem Jednolitego Rynku, tj. 1 stycznia 1993 r. Ma on zastosowanie do trzech głównych kategorii produktów: papierosów, napojów alkoholowych i produktów naftowych (zob. np. dyrektywy 92/79/EEC, 92/80/EEC, 92/81/EEC, 92/82/EEC, 95/59/EEC z późn. zm.). Harmonizacja dotyczyła ustawodawstw narodowych i częściowe ujednoczenie stawek podatkowych. Państwa członkowskie mogą jednak w dalszym ciągu nakładać inne (nie objęte procesem harmonizacji) podatki na te produkty, np. tzw. podatki ekologiczne (*green taxes*), jak też podatki akcyzowe na inne dobra (np. podatki i opłaty drogowe). Istnieją również propozycje harmonizacji podatków akcyzowych na produkty energetyczne (gaz ziemny, węgiel i elektryczność), ale dotychczas nie odnotowano w tym zakresie większych sukcesów.

Podsumowując należy stwierdzić, że **w przypadku podatków pośrednich osiągnięty został znaczący stopień harmonizacji we Wspólnocie**. Niemniej jednak w przyszłości niezbędny będzie dalszy postęp harmonizacyjny, zarówno w odniesieniu do podatku VAT, jak i akcyzy. W pierwszym przypadku należy np. lepiej uregulować kwestię opodatkowania podatkiem VAT handlu elektronicznego, aby nie stawiać podmiotów gospodarczych z państw członkowskich w gorszej pozycji konkurencyjnej w stosunku do firm spoza UE (zaproponowany został już projekt stosowanej dyrektywy w tym zakresie). W drugim przypadku natomiast niezbędna jest dużo lepsza i ściślejsza niż obecnie współpraca państw członkowskich w kwestii uregulowania podatków akcyzowych na produkty energetyczne<sup>7</sup>.

### Podatki bezpośrednie

**W przypadku podatków bezpośrednich** – w przeciwieństwie do podatków pośrednich – **Traktat WE nie nakłada wyraźnego (sformułowanego wprost) obowiązku harmonizacji**. Podlegają one jedynie ogólnemu postanowieniu o zbliżeniu ustawodawstw w dziedzinach które mają wpływ na ustanowienie i funkcjonowanie Jednolitego Rynku (art. 94). O ile więc podatki

<sup>7</sup> Tamże.

pośrednie poddano formalnej harmonizacji, o tyle w przypadku podatków bezpośrednich oczekiwano raczej harmonizacji spontanicznej<sup>8</sup>. Zarówno wśród ekonomistów, jak i polityków przeważa opinia, że **system podatków bezpośrednich wymaga ograniczonej harmonizacji**, zwłaszcza wówczas, gdy jej brak mogłoby powodować określone negatywne efekty, np. dyskryminację podatkową czy podwójne opodatkowanie. Zasadniczo jednak wiele (a nawet większość) obszarów dotyczących podatków bezpośrednich powinno pozostać w gestii państw członkowskich, zgodnie z zasadą subsydiarności. Istnieją również opinie, że taki stan rzeczy powinien mieć miejsce nie tylko obecnie, lecz również wówczas, gdy UE osiągnie jeszcze wyższy poziom integracji<sup>9</sup>.

Pierwsze próby harmonizacji podatków bezpośrednich (głównie podatków od przedsiębiorstw), które były podejmowane od połowy lat 70. do połowy lat 80., zakończyły się niepowodzeniem. Pierwsze sukcesy odnotowano dopiero na początku lat 90. Dwa podstawowe obszary, które zostały objęte procesem harmonizacji, to opodatkowanie grup przedsiębiorstw oraz podatki od przedsiębiorstw<sup>10</sup>. Jeżeli chodzi o **opodatkowanie grupy przedsiębiorstw** (powiązanych ze sobą organizacyjnie i kapitałowo), to w 1990 r. przyjęte zostały dwie dyrektywy:

– **dyrektywa w sprawie podziałów i połączeń przedsiębiorstw** (*divisions and mergers directive*)<sup>11</sup> – mająca na celu przeciwdziałanie wszelkim środkom o charakterze podatkowym, które mogłyby przeszkadzać w reorganizacji przedsiębiorstw (w szczególności w przypadku fuzji lub przejęć);

– **dyrektywa w sprawie podmiotów dominujących i zależnych** (*parent-subsidiary directive*)<sup>12</sup>, mająca na celu zniesienie podwójnego opodatkowania w przypadku podziału zysków i ich dystrybucji dokonywanej między podmiotami dominującymi (spółkami-matkami) i zależnymi (spółkami-córkami) znajdującymi się w różnych państwach członkowskich.

W odniesieniu do **podatków od przedsiębiorstw** (*corporation tax, company taxation*) praktycznie od początku lat 90. zalecano, aby dokonać harmonizacji trzech podstawowych elementów odnoszących się

do opodatkowania przedsiębiorstw, a mianowicie stóp podatkowych, bazy opodatkowania i systemu pobierania podatków<sup>13</sup>. Pewne formalne propozycje w tym zakresie zgłoszono jednak dopiero dziesięć lat później (zob. dalej).

Jednym z najważniejszych dotychczasowych osiągnięć harmonizacyjnych we Wspólnocie dotyczących podatków bezpośrednich, w tym głównie podatków od przedsiębiorstw, jest tzw. **pakiet podatkowy** (*tax package*), który został przyjęty przez Radę ECOFIN w dniu 1 grudnia 1997 r. Na pakiet składają się trzy zasadnicze elementy<sup>14</sup>:

- 1) kodeks postępowania w sprawie opodatkowania działalności gospodarczej,
- 2) opodatkowanie dochodów z oszczędności,
- 3) zniesienie opodatkowania wewnątrzcorporacyjnych płatności odsetek i opłat licencyjnych.

**Kodeks postępowania w sprawie opodatkowania działalności gospodarczej** (*code of conduct for business taxation*) nie jest prawnie wiążącym dokumentem, lecz politycznym porozumieniem państw członkowskich, na mocy którego zobowiązują się one powstrzymać od podejmowania i prowadzenia szkodliwej konkurencji podatkowej. Kodeks zawiera definicję tego pojęcia, uznając konkurencję podatkową za potencjalnie szkodliwą, jeżeli obniżanie poziomu podatków (nawet do zera) skutkuje tym, że efektywny poziom opodatkowania w danym państwie utrzymuje się na znacznie niższym poziomie niż w innych państwach członkowskich, co prowadzi lub może prowadzić do znacznych przesunięć dotyczących umiejscowienia podmiotów gospodarczych i prowadzenia przez nie interesów. Kodeks zawiera również listę kilkudziesięciu działań i środków podatkowych, które zostały uznane za szkodliwe (i powinny zostać zniesione), a także stosowne procedury dotyczące przeglądu i oceny. W listopadzie 2000 r. ministrowie finansów państw UE uzgodnili harmonogram znoszenia zidentyfikowanych w kodeksie szkodliwych środków podatkowych, które powinny zostać usunięte do końca 2002 r. Ustalono też, że państwa członkowskie powstrzymają się od wprowadzania jakichkolwiek nowych środków i działań tego typu.

Kwestia **opodatkowania dochodów z oszczędności** (*taxation of savings income*) była rozważana we Wspólnocie od dłuższego czasu, co najmniej od połowy lat 80. Oficjalnie jednak – tj. w formie projektu dyrektywy – została przedstawiona przez Komisję Europejską dopiero w 1998 r.<sup>15</sup> Celem tej propozycji było utworzenie wspólnego systemu opodatkowania dochodów z oszczędności, takich jak odsetki z lokat na ra-

<sup>8</sup> Por. G. Kopits (red.): *Tax harmonization in the European Community: policy issues and analysis*. IMF Occasional Paper, No. 94, March 1992.

<sup>9</sup> Zob. F. Bolkstein: *The future of European tax policy*. Speech at the Conference on Tax Policy in the European Union, the Netherlands Ministry of Finance/OCFEB, Rotterdam, 18 October 2001.

<sup>10</sup> Por. E. Kawecka-Wyrzykowska: *Unijny system podatkowy*. W: *Integracja z Unią Europejską. Poradnik dla przedsiębiorców*. Warszawa grudzień 2000 Ministerstwo Gospodarki.

<sup>11</sup> Council Directive 90/434/EEC of 23 July 1990 on the common system of taxation applicable to mergers, divisions, transfers of assets and exchanges of shares concerning companies of different Member States. OJ L 225, 20.08.1990.

<sup>12</sup> Council Directive 90/435/EEC of 23 July 1990 on the common system of taxation applicable to parent companies and their subsidiaries in different Member States. OJ L 225, 20.08.1990.

<sup>13</sup> Por. *Tax policy in the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2000, s. 25-26.

<sup>14</sup> Tamże, s. 31-32.

<sup>15</sup> *Proposal for Council Directive to ensure a minimum of effective taxation of savings income in the form of interest payments within the Community*. COM(1998)295, OJ C 212, 08.07.1998.

chunkach bankowych czy odsetki od instrumentów dłużnych (np. obligacji), czyli pobieranie tzw. podatku u źródła (*withholding tax*). Zgodnie z propozycją Komisji, państwa członkowskie miały do wyboru jedno z dwóch rozwiązań:

– bezpośrednio zastosowanie podatku u źródła w stosunku do w stosunku do odsetek wypłacanych rezydentom innych państw UE, przy czym minimalna stawka tego podatku musiałaby wynosić 20% (dla porównania w Wielkiej Brytanii wynosiła ona wcześniej 20%, w Hiszpanii – 25%, w Niemczech – 30% i 35%);

– przekazywanie władzom podatkowym z innych państw członkowskich informacji o dochodach z tytułu lokat, które zostały uzyskane przez tych obywateli w danym kraju<sup>16</sup>.

Konieczność **zniesienia opodatkowania płatności odsetek i opłat licencyjnych** (*taxation of interest and royalty payments*), dokonywanych między przedsiębiorstwami z różnych państw członkowskich, ale należących do tej samej grupy, wynikała z faktu, że opodatkowanie to powodowało różnego rodzaju trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej, jak np. czasochłonne formalności, straty finansowe, a czasami podwójne opodatkowanie. W związku z tym w 1998 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt dyrektywy przewidującej ustanowienie wspólnego systemu podatkowego, który zlikwidowałby tego rodzaju podatek u źródła.

Jednym z najnowszych, a jednocześnie bardzo ważnych działań w zakresie podatków od przedsiębiorstw był komunikat Komisji Europejskiej z października 2001 r.<sup>17</sup> Zaproponowano w nim cztery rozwiązania harmonizacyjne, które mogłyby zostać zastosowane w UE:

**1) opodatkowanie w kraju macierzystym** (*home state taxation*) – oznaczające, że międzynarodowe przedsiębiorstwa działające w kilku państwach członkowskich UE będą obliczały swój łączny podatek na bazie skonsolidowanej, zgodnie z przepisami podatkowymi państwa, w którym mają swoje główne siedziby;

**2) wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania** (*common consolidated tax base*) – co dawałoby przedsiębiorstwom możliwość wyboru zupełnie nowych zasad i metod obliczania ich skonsolidowanych dochodów;

**3) europejski podatek dochodowy od przedsiębiorstw** (*European corporate income tax*) – tj. jednolity podatek od przedsiębiorstw wprowadzony na szczeblu wspólnotowym; zastąpiłby on istniejące obecnie narodowe podatki od przedsiębiorstw;

**4) obowiązkową harmonizację systemów podatkowych** (*compulsory harmonization of tax systems*) – dotycząca przede wszystkim harmonizacji istniejących podstaw opodatkowania w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Komisja Europejska, podobnie jak Parlament Europejski, argumentuje, że powyższe propozycje są kompleksową odpowiedzią na wyzwania, przed którymi stoją obecnie systemy podatkowe państw członkowskich UE. W szczególności podkreśla się znaczenie koncepcji wprowadzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania, która ma wiele zalet – przede wszystkim dla przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną i międzynarodową (np. ujednoczenie zasad, uproszczenie procedur, redukcja kosztów)<sup>18</sup>. Istnieją jednak opinie, że wprowadzenie w życie powyższej propozycji Komisji Europejskiej jest mało realne ze względów politycznych. W związku z tym nie należy oczekiwać ich przyjęcia ani w obecnych realiach (ze względu na wymóg jedności w sprawach podatkowych), ani po ich pewnej modyfikacji (tj. po ewentualnym wprowadzeniu głosowania większościowego w tym zakresie), lecz dopiero pod warunkiem istotnego pogłębienia integracji politycznej, czyli ewolucji UE w kierunku struktury federalnej. Ponadto, wysuwane są różnego rodzaju zarzuty wobec poszczególnych elementów tej propozycji, np. nadmiernej ingerencji w suwerenność państw członkowskich. Mimo tych wątpliwości i zastrzeżeń sama potrzeba reformy podatków od przedsiębiorstw w UE nie jest kwestionowana; przeciwnie, jest uznawana za niezbędną.

W związku z tym, a także biorąc pod uwagę wspomniane trudności natury politycznej związane z wprowadzeniem reform podatkowych w kształcie proponowanym przez Komisję Europejską, rozważane są różne **rozwiązania alternatywne**. Jednym nich jest pewna modyfikacja opcji nr 3, czyli wprowadzenia europejskiego podatku dochodowego od przedsiębiorstw. Modyfikacja ta miałaby polegać przede wszystkim na tym, że **podatek europejski nie zastępowałby istniejących obecnie podatków narodowych, lecz byłby dodatkowym instrumentem podatkowym**. W takiej formie byłby łatwiejszy do zaakceptowania od strony politycznej, a tym samym mógłby zostać wprowadzony bez większych problemów. Miałby również wiele innych zalet. Przede wszystkim dzięki wykorzystaniu istniejących administracji podatkowych państw członkowskich nie byłoby potrzebne tworzenie ponadnarodowego organu podatkowego w UE (podobna jest sytuacja w państwach federalnych, np. w Niemczech, gdzie landy częściowo administrują podatkami federalnymi). Poza tym nowy system opierałby się wyłącznie na zasadzie opodatkowania

<sup>16</sup> Por. L. Oreziak: *Swobodny przepływ kapitału w Unii Europejskiej*. Warszawa 2000 Szkoła Główna Handlowa, Biblioteka Wiedzy Europejskiej, zeszyt nr 20, s. 55-57.

<sup>17</sup> *Towards an Internal Market without tax obstacles – a strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, COM(2001)582, Brussels, 23 October 2001.

<sup>18</sup> Por. F. Bolkstein: *Towards an Internal Market without tax obstacles*. Speech at the European Commission conference on company taxation in the EU, Brussels, 29 April 2002.

w kraju pochodzenia, w związku z czym nie byłoby potrzeby podpisywania nowych porozumień w sprawie unikania podwójnego opodatkowania<sup>19</sup>.

W przeciwieństwie do działań harmonizacyjnych odnoszących się do sektora przedsiębiorstw **Komisja Europejska nie zamierza podejmować działań mających na celu harmonizację podatków dochodowych ludności** w państwach członkowskich UE. Zostało to wyraźnie zapowiedziane w 2001 r. przez unijnego komisarza ds. podatkowych, F. Bolksteina, który kategorycznie stwierdził, że dopóki on będzie pełnił swoją funkcję, harmonizacja podatków od dochodów osobistych w UE będzie wykluczona<sup>20</sup>. Do zakończenia kadencji obecnej Komisji Europejskiej, tj. do 31 października 2004 r., należy więc oczekiwać zachowania *status quo*.

Podsumowując należy stwierdzić, że **w wypadku podatków bezpośrednich osiągnięty został pewien – choć raczej umiarkowany – stopień harmonizacji we Wspólnocie**. Wynika to jednak z przyjętego podejścia, zgodne z którym w przypadku podatków bezpośrednich harmonizacja wymagana jest tylko w ograniczonym zakresie – głównie w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw (gdyż jej brak mógłby negatywnie wpływać na konkurencję i funkcjonowanie Jednolitego Rynku), natomiast podatki od dochodów osobistych powinny pozostać w kompetencjach państw członkowskich.

Osiągnięty poziom harmonizacji w zakresie podatków bezpośrednich – nawet biorąc pod uwagę przyjęte podejście częściowej harmonizacji – nie może być uznany za docelowy. Przede wszystkim większość zaproponowanych środków harmonizacyjnych nadal pozostaje w fazie projektów, a tym samym nie ma charakteru obowiązującego. Ponadto nawet te środki, które zostały już wprowadzone w życie, nie zawsze działają doskonale i wymagają dalszej harmonizacji. Wydaje się, że przynajmniej część tych problemów rozwiąże przedstawiona w 2001 r. propozycja uregulowania opodatkowania przedsiębiorstw. Ponadto, niektóre państwa członkowskie wobec braku przepisów wspólnotowych same zaczęły wprowadzać stosowne regulacje dotyczące niektórych z powyższych problemów (przykładem może być Dania, która wprowadziła własny system ulg podatkowych w odniesieniu do zysków i strat w działalności międzynarodowej i transgranicznej).

### Harmonizacja stawek podatkowych

Powyżej była mowa przede wszystkim o działaniach harmonizacyjnych dotyczących zasad funkcjonowania poszczególnych części systemów podatkowych państw członkowskich UE. Nie należy jednak zapominać o **har-**

**monizacji stawek podatkowych**. Ma ona to do siebie, że prowadzi do przyjęcia pewnej wspólnej stawki podatkowej w wysokości będącej wypadkową (średnią) stawek podatkowych w poszczególnych państwach członkowskich. W przypadku UE oznaczałoby to niechybnie konieczność obniżenia wysokości podatków w Niemczech czy krajach skandynawskich, a jednocześnie podwyższenie stóp podatkowych w Wielkiej Brytanii czy Irlandii.

Właśnie ta kwestia, czyli **wysoce prawdopodobny wzrost podatków w Wielkiej Brytanii, jest przyczyną nieustannych sprzeciwów tego państwa wobec jakichkolwiek planów harmonizacji podatków w UE**, zwłaszcza w odniesieniu do stawek podatkowych. Istnieje kilka powiązanych ze sobą przyczyn takiego stanu rzeczy<sup>21</sup>. Po pierwsze, ogólny poziom podatków w Wielkiej Brytanii jest znacznie niższy niż w pozostałych państwach UE. Po drugie, Wielka Brytania jest tradycyjnie największym beneficjentem bezpośrednich inwestycji zagranicznych w UE, co wynika z faktu, że w porównaniu z kontynentalnymi państwami Wspólnoty na Wyspach (tj. w Wielkiej Brytanii i Irlandii) panuje generalnie lepszy klimat inwestycyjny, w tym klimat polityczny, społeczny, ekonomiczny, administracyjny<sup>22</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe fakty, można stwierdzić, że efektem wzrostu podatków w Wielkiej Brytanii i ich jednoczesnego spadku w innych państwach członkowskich byłoby wyrównanie atrakcyjności inwestycyjnej państw członkowskich UE. Innymi słowy, w porównaniu z obecnym stanem spowodowałyby to **znaczne pogorszenie pozycji konkurencyjnej Wielkiej Brytanii, a tym samym istotne zmiany w kierunkach inwestycji**, które do Wielkiej Brytanii napływałyby znacznie wolniej i w znacznie mniejszym zakresie niż w przeszłości. Wszystko to powoduje silny opór władz brytyjskich, w czym wspierają je inne państwa, zwłaszcza Irlandia, która także stosuje niskie podatki, przez co również przyciąga wiele inwestycji zagranicznych<sup>23</sup>.

Aby uniknąć konieczności podwyższenia poziomu podatków, brytyjscy politycy sugerują czasami, aby to raczej pozostałe państwa UE podjęły próbę obniżenia swoich podatków. Ta sugestia – skądinąd nie pozbawiona rozsądku – nie wydaje się jednak możliwa do zastosowania. Istnieje bowiem wiele powodów, dla których **inne państwa UE nie chcą lub nie są w stanie obniżyć swoich podatków**.

- Przed przystąpieniem do UGW większość państw członkowskich musiała znacznie ostryżić swą politykę fiskalną, aby spełnić kryteria zbieżności, w związku z czym nie są zainte-

<sup>19</sup> Por. P.B. Spahn: *The need for corporate tax reform in the EU: Reflections on an international conference on European company taxation*. europa.eu.int/comm/taxation\_customs/taxation/company\_tax.

<sup>20</sup> Zob. A. Roxburgh: *EU: No plans to harmonise income tax*. news.bbc.co.uk/vote2001.

<sup>21</sup> Por. J. Barr, M. Elliott: *Moving on up – EU tax harmonisation plans*. The European Foundation, October 1998, s. 12; „The Wall Street Journal Europe”, 10 May 1996.

<sup>22</sup> Szerzej na ten temat: A. Stępnik: *Integracja regionalna i transfer kapitału. Inwestycje bezpośrednie w aspekcie klimatu inwestycyjnego w Unii Europejskiej*. Uniwersytet Gdański. Rozprawy i Monografie. Gdańsk 1996, s. 81 i nast.

<sup>23</sup> Zob. np. U. Lomas: *Ireland and UK blocking EU tax harmonisation plans*. Brussels, 5 November 2002 (www.tax-news.com).

resowane jej dalszym zaostżaniem – poprzez obniżanie podatków i(lub) wydatków budżetowych. Ponadto istnieją obawy, że w warunkach jednolitego rynku i jednolitej waluty może wzrosnąć bezrobocie, co pociąga za sobą wzrost kosztów socjalnych.

- Pakt Stabilności i Wzrostu nakłada na państwa członkowskie obowiązek unikania nadmiernego deficytu. W związku z tym nie chcą one – obniżając podatki (a tym samym wpływy budżetowe) – pogarszać swojej sytuacji budżetowej i ryzykować naruszenia zasad Paktu, gdyż mogłyby się narazić na ewentualne sankcje, które mogą być bardzo dotkliwe<sup>24</sup>.
- Wiele państw członkowskich (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) boryka się z problemem narastających zobowiązań emerytalnych. W związku z tym są zainteresowane raczej podwyższaniem podatków, by zwiększyć dochody budżetowe, z których możliwe byłoby pokrycie zaległych i – w wyniku procesu starzenia się społeczeństw – stale rosnących zobowiązań.
- Wiele państw członkowskich jest zainteresowanych bardziej równomiernym (i w domyśle bardziej sprawiedliwym) rozłożeniem bezpośrednich inwestycji zagranicznych w ramach Wspólnoty, a nie ich skoncentrowaniem w jednym regionie (tj. przede wszystkim w Wielkiej Brytanii).
- Obecny układ sił politycznych w większości państw członkowskich, mających rządy o orientacji lewicowej (socjaldemokratycznej), sprawia, że zmniejszenie wydatków budżetowych (m.in. na cele społeczne) – a w konsekwencji także obniżenie podatków – jest bardzo mało prawdopodobne<sup>25</sup>.

W związku z powyższym ocenia się, że mimo wszystko **łatwiejsze jest podniesienie brytyjskich podatków niż ich obniżenie w pozostałych państwach członkowskich UE**. Nie będzie to jednak możliwe tak długo, jak długo w kwestiach podatkowych obowiązywać będzie zasada jednomyślności i nawet pojedyncze państwo będzie w stanie skutecznie zablokować każdą inicjatywę, która nie będzie dla niego korzystna, nawet gdyby była w interesie UE jako całości. Należy jednak zwrócić uwagę na potencjalne zagrożenie, że **w wyniku wzrostu ogólnego poziomu podatków w Wielkiej Brytanii bezpośrednie inwestycje zagraniczne mogą skierować się niekoniecznie do pozostałych państw członkowskich, ale w ogóle poza UE**<sup>26</sup>. Unia Europejska jest bowiem znacznie mniej konkurencyjna w porównaniu z innymi światowymi centrami gospodarczymi, jak np.

Stany Zjednoczone czy Japonia. Przykładowo, łączny poziom obciążeń podatkowych w UE stanowił w 1997 r. równowartość ponad 42% jej PKB i był znacznie wyższy niż w USA czy Japonii, gdzie stanowił wówczas około 30% ich PKB<sup>27</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania należy ocenić, że **proces harmonizacji podatków w UE jest średnio zaawansowany**. Istnieje przy tym znaczne zróżnicowanie tego zaawansowania, jeżeli chodzi o poszczególne kategorie podatków. W wypadku podatków pośrednich osiągnięto bowiem rzeczywiście znaczący poziom harmonizacji, natomiast w przypadku podatków bezpośrednich jest on obecnie raczej umiarkowany. Z jednej strony istnieją realne przesłanki przeprowadzenia harmonizacji (jednolity rynek, jednolita waluta), z drugiej zaś występuje **silny opór państw członkowskich wobec zbyt daleko posuniętej harmonizacji podatkowej, zwłaszcza przekazania uprawnień w tej sferze na szczebel ponadnarodowy**. Jest to jednak naturalne, gdyż państwa członkowskie UE – po utracie uprawnień decyzyjnych w zakresie polityki pieniężnej i kursowej – są niechętnie rezygnacji z kolejnego instrumentu, jakim jest polityka budżetowa (w tym polityka podatkowa), często postrzegana jako jeden z przejawów suwerenności narodowej. O tym, jak ważne są sprawy podatkowe dla państw członkowskich, świadczy choćby fakt, że wszystkie decyzje w tym zakresie muszą być podejmowane jednogłośnie. I właśnie to, czyli **wymóg jednomyślności, a także złożoność i kompleksowość problematyki podatkowej są głównymi przyczynami powolnego postępu w procesie harmonizacji podatków**, który od wielu lat dokonuje się we Wspólnocie.

Obecna sytuacja w dziedzinie podatków z pewnością nie jest optymalna i wymaga dalszych zmian. Pomijając już omawiane wcześniej kwestie (np. szkodliwą konkurencję podatkową), istnienie kilkunastu różnych systemów podatkowych i niemal 100 umów dwustronnych dotyczących kwestii podatkowych w państwach, które wspólnie chcą tworzyć jednolity obszar gospodarczy, bardzo komplikuje – i tak już złożony – proces integracyjny, a także funkcjonowanie Jednolitego Rynku. Oprócz Jednolitego Rynku również UGW będzie niewątpliwie wywierać presję na zwiększenie harmonizacji w sprawach podatkowych, która mogłaby się przyczynić do jeszcze lepszego funkcjonowania strefy euro. Mimo że **w najbliższej przyszłości należy oczekiwać raczej utrzymania status quo w kwestiach podatkowych, jednak w dłuższym okresie presja na ujednoczenie rozwiązań podatkowych będzie coraz silniejsza** i niezbędne będzie podjęcie znacznie szerszej zakrojonych i bardziej zdecydowanych działań niż obecnie. Istnieją opinie, że bez determinacji w reformowaniu obecnego szeroko pojętego wspólnotowego systemu podatkowego (połączonej oczywiście z działaniami na in-

<sup>24</sup> Szerzej na ten temat: K. Szelaż: *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej* (część I), „Bank i Kredyt” nr 3/2003, s. 21 i nast.

<sup>25</sup> Por. J. Barr, M. Elliott: *Moving on up – EU tax harmonisation plans*, op.cit., s. 13-14.

<sup>26</sup> Tamże, s. 15.

<sup>27</sup> Zob. F. Bolkstein: *Taxation policy in the European Union*, op.cit.



nych obszarach) UE nie będzie w stanie osiągnąć głównego celu strategii lizbońskiej, czyli stać się do końca bieżącej dekady najbardziej konkurencyjną, najbardziej dynamicznie rozwijającą się, opartą na wiedzy gospodarką na świecie<sup>28</sup>.

Powyższe rozważania dotyczą możliwego rozwoju obecnej sytuacji w niezbyt odległej przyszłości. Należałoby jednak również przynajmniej podjąć próbę rozważenia ewentualnego rozwoju wydarzeń w nieco odleglejszej perspektywie, zwłaszcza jeżeli UE zaczęłyby rzeczywiście ewoluować w kierunku struktury federalnej. Wówczas na pewno niezbędne byłoby **przyznanie UE prawa do tworzenia i nakładania podatków**. To oczywiście nie musiałoby (i zapewne nie mogłoby) oznaczać całkowitej centralizacji uprawnień podatkowych i ich przeniesienia na szczebel ponadnarodowy. Przede wszystkim wydaje się nierealne, aby państwa członkowskie zgodziły się na takie rozwiązanie. Ponadto – jak się ocenia na podstawie doświadczeń państw federalnych – pełna centralizacja poboru podatków prawdopodobnie nie byłaby rozwiązaniem doskonałym, mimo że takie rozwiązanie ma wiele zalet, jak np. korzyści skali, przeciwdziałanie nadmiernej konkurencji podatkowej oraz uchylaniu się od obowiązków podatkowych (w przypadku ruchomych podstaw opodatkowania), zapewnienie równego traktowania podatników. Dla uzyskania większej efektywności **pewne uprawnienia podatkowe powinny zostać zdecentralizowane**, tj. pozostawione w kompetencjach państw członkowskich (głównie w odniesieniu do stałych baz podatkowych)<sup>29</sup>.

Istotną sprawą byłyby też rozstrzygnięcie, jakie podatki mogłyby być nakładane i pobierane przez UE. Jeżeli chodzi o **wprowadzenie podatku europejskiego**, to w ostatnich latach pojawiła się koncepcja ustanowienia europejskiego podatku dochodowego od przedsiębiorstw. Dostyc często pojawia się również propozycja ustanowienia tzw. podatku ekologicznego (*eco-tax*), który obowiązywałby w całej UE. Wprowadzenie takiego podatku na poziomie wspólnotowym byłoby jak najbardziej uzasadnione, gdyż oddziaływanie ochrony środowiska ma wymiar międzynarodowy, a ponadto tego rodzaju podatki są obecnie słabo rozwinięte w państwach członkowskich, bowiem wprowadzeniu ich na szerszą skalę przeciwdziała m.in. konkurencja podatkowa w UE<sup>30</sup>. Problem ten nie jest także właściwie rozumiany. W rezultacie podatki ekologiczne odgrywają marginalną rolę w państwach członkowskich (np. w Szwecji, która w dziedzinie ekologii jest europejskim

liderem, dochody z podatków ekologicznych stanowią w latach 90. zaledwie około 2% wszystkich dochodów)<sup>31</sup>. W zależności od tego, czy ewentualny przyszły budżet federalny UE miałby stosunkowo ograniczoną funkcję (tj. finansowanie kilku wybranych dóbr publicznych), czy też odgrywałby bardziej aktywną rolę (podobnie jak budżety centralne państw federalnych), możliwe byłoby albo poprzestanie na jednym czy dwóch rodzajach podatku europejskiego, albo istniałaby potrzeba wprowadzenia dodatkowych podatków o charakterze ogólnoeuropejskim.

### Potencjalne dziedziny finansowane z budżetu UE

Jak wynika z poprzednich części artykułu, harmonizacja podatków w UE, która dokonuje się od wielu lat, jest już w niektórych dziedzinach dość zaawansowana, a w innych proponowane są kolejne działania harmonizacyjne. Ponadto snuje się również bardziej przyszłościowe wizje wprowadzenia podatku lub podatków ogólnoeuropejskich, które obowiązywałyby w całej Wspólnocie. Gdyby rzeczywiście udało się wprowadzić w życie te propozycje, wówczas **wraz ze zwiększeniem kompetencji UE w zakresie podatków musiałoby nastąpić zwiększenie jej uprawnień w odniesieniu do wydatków z budżetu centralnego**, którego rozmiary, znaczenie i funkcje byłyby w wyniku takiego rozwoju sytuacji nieporównanie większe niż obecnie.

Na wstępie rozważań na temat dziedzin, które mogłyby być finansowane w przyszłości na poziomie UE, należy stwierdzić, że **z budżetu centralnego UE powinny być finansowane te dziedziny, których efekty lub korzyści wykraczałyby poza granice pojedynczego państwa**. Państwa członkowskie nie są bowiem na ogół zainteresowane finansowaniem tego typu dóbr publicznych (lub też nie są w stanie tego robić). Jednocześnie należałoby podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy w ogóle istnieje **ogólnoeuropejskie dobro publiczne** (*EU-wide public good*). W tej kwestii można spotkać dwa nieco odmienne, ale częściowo zbieżne podejścia. Z jednej strony uważa się, że większość dóbr publicznych ma z natury charakter regionalny lub lokalny i zachowa go w przyszłości, w związku z czym dobra te powinny być dostarczane na odpowiednio niższych szczeblach, a nie na szczeblu centralnym (ogólnoeuropejskim)<sup>32</sup>. W tej sytuacji rola budżetu centralnego UE byłaby ograniczona do finansowania kilku jasno określonych europejskich dóbr publicznych. Z drugiej strony istnieją opinie, że wraz z ustanowieniem UGW przestrzenna charakterystyka dóbr publicznych będzie się stopniowo zmieniać.

<sup>28</sup> Por. F. Bolkstein: *Towards an Internal Market without tax obstacles*, op.cit.

<sup>29</sup> Por. V. Tanzi, H.H. Zee: *Consequences of the Economic and Monetary Union for the coordination of tax system in the European Union: lessons from the US experience*. IMF Working Paper, No.115, August 1998; M. Cangiano, E. Mottu: *Will fiscal policy be effective under EMU?*, op.cit., s. 6.

<sup>30</sup> Zob. P.B. Spahn: *The consequences of Economic and Monetary Union for fiscal federal relations in the Community and the financing of the Community budget*. W: *The economics of Community public finance*, op.cit., s. 541-584.

<sup>31</sup> Zob. M. Ricciardelli: *The fiscal problem within EMU: analysis and proposals*. University of Rome, Working Paper, No. 10(2), 1996, s. 20.

<sup>32</sup> Por. D. Costello: *Intergovernmental grants: what role for the European Community?* W: *The economics of Community public finances*, op.cit.; J. von Hagen: *Monetary union and fiscal union: a perspective from fiscal federalism*. W: P. Masson, M.P. Taylor (red.): *Policy issues in the operation of currency unions*. Cambridge University Press, Cambridge 1993.

W miarę jak postępować będzie integracja gospodarczo-walutowa i znacznie wzrastać poczucie jedności państw strefy euro, rzeczywisty lub postrzegany zasięg przestrzenny dóbr publicznych może się bowiem rozszerzać, preferencje mogą stawać się bardziej jednolite, a tym samym mogą pojawić się dobra publiczne mające charakter ogólnoeuropejski. Za europejskie dobra publiczne od wielu lat uznaje się wspólną obronę, bezpieczeństwo, politykę zagraniczną, ochronę środowiska, wyższą edukację, badania i rozwój technologiczny, transport, telekomunikację, energię. Zapewnianie tego rodzaju dóbr publicznych musiałyby być scentralizowane (ewentualnie bardzo ściśle koordynowane) i wspierane znacznymi transferami finansowymi<sup>33</sup>.

Jak wynika z powyższego, mimo że dostarczanie wielu dóbr publicznych powinno być w przyszłości – podobnie jak obecnie – realizowane na szczeblu regionalnym lub lokalnym, istnieje jednocześnie dość szeroki zakres dóbr, które mogłyby być przypisane szczeblowi centralnemu UE. W celu wskazania, które z wymienionych dziedzin mogłyby być ewentualnie finansowane z budżetu centralnego UE, aby przyniosły państwom członkowskim najwięcej korzyści, wskazane byłoby przeanalizowanie podstawowych funkcji pełnionych przez budżety państw federalnych, czyli funkcji alokacyjnej, redystrybucyjnej i stabilizacyjnej.

Jeżeli chodzi o **funkcję alokacyjną**, to rozważa się przede wszystkim trzy potencjalne obszary, które w przyszłości mogłyby być finansowane z budżetu centralnego UE, a mianowicie edukację, infrastrukturę publiczną oraz badania i rozwój<sup>34</sup>. Wydatki budżetowe w tych dziedzinach mają zwykle pozytywny wpływ na długookresowy wzrost gospodarczy.

W przypadku **edukacji** należy dokonać podziału na edukację podstawową i średnią oraz wyższą. Pierwsza kategoria, czyli edukacja podstawowa i średnia, nie wydaje się mieć wpływu wykraczającego poza granice danego państwa, w związku z czym jej finansowanie na poziomie ponadnarodowym byłoby nie tylko niezasadzone, ale również niezwykle trudne – jeżeli w ogóle możliwe (m.in. ze względu na różnorodność kultur i języków). W przypadku wyższej edukacji (studia wyższe i podyplomowe) sprawa przedstawia się inaczej, gdyż ma ona wyraźniejsze efekty międzynarodowe. Kształcenie wyższe jest bowiem często związane z badaniami naukowymi prowadzonymi na uniwersytetach i w instytutach badawczych. Z ich wyników może korzystać także wiele innych państw, gdyż są one publikowane i powszechnie dostępne, a pracownicy nauki często biorą udział w międzynarodowych projektach badawczych wraz z naukowcami z innych kra-

jów. Ponadto, jeżeli w danym państwie wydatki i nakłady na edukację i badania naukowe są zbyt małe w stosunku do potrzeb, a tym samym dziedziny te pozostają znacznie niedoinwestowane, może to powodować migrację najzdolniejszych i najlepiej wykształconych obywateli danego kraju do innych państw członkowskich, gdzie sytuacja pod tym względem jest korzystniejsza (tym bardziej że grupa ta – mimo ogólnej niskiej mobilności w Europie – zalicza się do najbardziej mobilnych). W związku z tym niektóre państwa mogą dostrzegać znaczną przewagę kosztów nad korzyściami w tym zakresie, a tym samym nie mieć bodźców do inwestowania w edukację. **Wyższa edukacja i badania naukowe powinny więc być traktowane jako europejskie dobro publiczne i finansowane na szczeblu ponadnarodowym – z budżetu centralnego UE.** Na poziomie wspólnotowym należałoby również wypracować szersze (tj. obowiązujące w skali całej UE) wspólne standardy kształcenia, wprowadzić na szerszą skalę wzajemne uznawanie dyplomów i stopni naukowych przez państwa członkowskie itd.

Kolejna dziedzina – **infrastruktura** – także nie jest jednoznaczna i również powinna być rozpatrywana w podziale na poszczególne kategorie (infrastruktura transportowa, telekomunikacyjna, energetyczna itd.). Z jednej strony należy zauważyć, że w kilku ostatnich dekadach wiele rodzajów infrastruktury, które wcześniej były zapewniane i administrowane przez rządy lub agendy rządowe, w wyniku procesów prywatyzacyjnych znalazło się w kompetencjach podmiotów prywatnych (z uwagi na koszty, efektywność itp.). Z drugiej strony trzeba jednak pamiętać o postanowieniach traktatowych, zgodnie z którymi Wspólnota ma obowiązek przyczynić się do powstania i rozwoju tzw. **sieci transeuropejskich** (*trans-European networks*) w dziedzinie infrastruktury transportu, telekomunikacji oraz energetyki (*Tytuł XV – Sieci transeuropejskie*). Poza tym niektóre rodzaje infrastruktury (np. sieci dróg i autostrad czy linie kolejowe) mają wyraźne oddziaływanie międzynarodowe, gdyż mogą z nich korzystać użytkownicy z wielu państw, a więc ich stworzenie w danym państwie może być pożądane, nawet jeżeli jego władze nie będą zainteresowane ich budową ze względu na np. przewidywane niewielkie zainteresowanie tego rodzaju infrastrukturą ze strony własnych obywateli. Istnieją więc argumenty za tym, że **niektóre rodzaje infrastruktury powinny być (przynajmniej w pewnej części) finansowane z budżetu centralnego UE.**

Istnieją też opinie, że **pewne kategorie infrastruktury powinny być w jak największym zakresie finansowane na szczeblu ponadnarodowym**, aby możliwe było osiągnięcie możliwie najkorzystniejszych efektów. Chodzi tu przede wszystkim o **sieci informatyczne**, które powinny być rozwijane w formie finansowanych z budżetu UE zupełnie nowych projektów. Miałyby one wymiar czysto europejski, a więc uzupełniający, a nie

<sup>33</sup> Por. *Making sense of subsidiarity: how much centralization for Europe?* CEPR Annual Report, London 1993; *Stable money – sound finance...*, op.cit. Za: M. Cangiano, E. Mottu: *Will fiscal policy be effective under EMU?* op.cit., s. 19.

<sup>34</sup> Zob. P. Masson: *Fiscal policy and growth in the context of European integration*. IMF Working Paper, No. 133, July 2000, s. 13-16.

konkurencyjny w stosunku do projektów finansowanych przez rządy państw członkowskich. Zainteresowanie tą dziedziną na poziomie wspólnotowym wydaje się w pełni uzasadnione, biorąc pod uwagę plany stworzenia i rozwijania w UE tzw. społeczeństwa informacyjnego w ramach strategii lizbońskiej.

Należy również pamiętać o tym, że w najbliższej przyszłości do UE przystąpi dziesięć nowych państw (głównie środkowoeuropejskich), których infrastruktura charakteryzuje się znacznym niedorozwojem w porównaniu z obecnymi państwami członkowskimi. Świadczy o tym choćby uruchomienie specjalnych funduszy przedakcesyjnych, w tym zwłaszcza programu ISPA, który jest przeznaczony na **rozwój i modernizację infrastruktury transportowej i infrastruktury ochrony środowiska w obecnych państwach kandydujących**. Należy jednak stwierdzić, że po pierwsze środki finansowe przewidziane na te cele są zdecydowanie za małe w stosunku do potrzeb, a po drugie okres między uruchomieniem powyższego programu (2000 r.) a planowanym rozszerzeniem UE (2004 r.) jest zdecydowanie za krótki, aby nadrobić ogromne zapóźnienie, które powstawało przez wiele dziesięcioleci. Potwierdzają to rzeczywiście – bardzo nieznaczne – efekty, które zostały osiągnięte dzięki funduszowi ISPA. Ponadto ze względu na powszechną słabość administracji publicznej w państwach kandydujących istnieje ryzyko, że tak jak obecnie nie jest w stanie wykorzystać całej dostępnej pomocy przedakcesyjnej, tak również po przystąpieniu nie będzie potrafiła zaabsorbować znacznie większej pomocy z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Część środków przyznanych przez UE może zostać wykorzystana nieefektywnie lub po prostu zmarnotrawiona. Wydaje się więc, że **pożądane byłoby, aby po rozszerzeniu UE rozwój infrastruktury w nowych państwach członkowskich był finansowany i zarządzany ze szczebla ponadnarodowego**.

Jeżeli chodzi o następną dziedzinę, czyli **badania i rozwój technologiczny**, to wprawdzie już obecnie jest ona jedną z pozycji w budżecie ogólnym UE, ale nakłady przeznaczane na te cele są raczej skromne (niepełna 4% całkowitych wydatków). W związku z tym, UE nie jest obecnie w stanie finansować wszystkich projektów badawczych, w których przypadku byłoby to wskazane. Tymczasem zgodnie z przepisami traktatowymi Wspólnota ma na celu wzmocnienie podstaw naukowo-technicznych wspólnotowego przemysłu i wspieranie jego większej konkurencyjności na poziomie międzynarodowym (Tytuł XVIII – Badania i rozwój technologiczny). Podobnie jak edukacja, również **badania i rozwój są dziedziną, której efekty znacznie wykraczają poza granice jednego państwa, w związku z czym powinny być finansowane z budżetu centralnego UE – w znacznie większej skali niż obecnie**. Nakłady na badania – czasami znaczne – ponoszą konkretne państwa, natomiast ich efekty stają się z czasem do-

brem publicznym i (na określonych warunkach) powszechnie dostępnym, z którego korzysta także wiele innych państw. Dotyczy to zwłaszcza badań w sektorze nowoczesnych technologii (*high-tech sector*). Niewątpliwie uzasadnione byłoby więc finansowanie ze wspólnego budżetu działań, które przynoszą wspólne korzyści. Korzyści te dotyczą nie tylko poszczególnych państw członkowskich, lecz także UE jako całości, która – zgodnie ze strategią lizbońską – zamierza stworzyć tzw. gospodarkę i społeczeństwo oparte na wiedzy, co chce osiągnąć m.in. dzięki lepszej polityce w zakresie badań i rozwoju.

Pełnienie funkcji alokacyjnej przez budżet centralny UE byłoby zapewne uzasadnione także w **innych dziedzinach**, jak np. ochrona środowiska, która ma ewidentne efekty zewnętrzne o charakterze międzynarodowym. Dokonywanie wydatków na rzecz środowiska byłoby ponadto spójne z ewentualnym pobieraniem przez UE ogólnoeuropejskiego podatku ekologicznego (zob. podpunkt 2.3.3). Wraz z dalszym pogłębianiem integracji europejskiej, przejawiającym się np. ustanowieniem wspólnego systemu obrony, w budżecie UE musiałyby być przewidziane także stosowne środki na finansowanie określonych celów militarnych.

Jeżeli chodzi o **funkcję redystrybucyjną**, to – jak wspomniano – budżet UE wypełnia ją już obecnie (głównie poprzez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności), ale efekty redystrybucyjne są raczej niewielkie. Ponadto widoczna jest pewna tendencja spadkowa w zakresie nakładów na politykę regionalną. Nie oznacza to jednak, że zostanie ona zniesiona, gdyż takie rozwiązanie byłoby zaprzeczeniem europejskiej solidarności, a także traktatowych postanowień dotyczących osiągnięcia coraz większej spójności ekonomicznej i społecznej w ramach Wspólnoty (Tytuł XVII – Spójność ekonomiczna i społeczna). Biorąc więc pod uwagę znaczne różnice w poziomie rozwoju między obecnymi państwami członkowskimi, drastycznie pogłębione po przystąpieniu do UE obecnych państw kandydujących, wydaje się pewne, że **po rozszerzeniu Unii niezbędne będą dalsze (znacznie większe niż dotychczas) nakłady z budżetu centralnego, mające na celu wyrównywanie poziomu rozwoju między poszczególnymi regionami i państwami UE**. Niezbędna jest tu poważna reforma dotychczasowych zasad funkcjonowania polityki regionalnej. Jej efektywność nie jest bowiem najwyższa, a ponadto nie jest ona przygotowana na sytuację, w której w UE będzie znacznie więcej i znacznie słabiej rozwiniętych państw członkowskich.

Rozważając ewentualne pełnienie funkcji redystrybucyjnej przez budżet centralny UE w przyszłości, należy zauważyć, że decydują o tym przede wszystkim **względy polityczne**, a w mniejszym stopniu gospodarcze. Dotychczas funkcja ta była bowiem wypełniana w dużej skali przez praktycznie wszystkie państwa na świecie, mimo że jednocześnie istniało powszechne

przekonanie, że redystrybucja – głównie ze względu na swój antymotywacyjny charakter – ma negatywny wpływ na **wzrost gospodarczy**. Dopiero w ostatnich latach pojawiły się opinie, że redystrybucja może mieć też pozytywne efekty, zwłaszcza, gdy rynki kapitałowe nie funkcjonują doskonale i istnieją pewne zakłócenia uniemożliwiające wykorzystanie zasobów najbardziej produktywny sposób<sup>35</sup>. Nie oznacza to bynajmniej, że nastąpiło odejście od tradycyjnego postrzegania redystrybucji, ale też nie wydaje się, aby zakwestionowana została potrzeba i zasadność pełnienia funkcji redystrybucyjnej przez budżet UE w przyszłości.

Biorąc pod uwagę wspólnotowe zasady swobodnego przepływu osób, osiedlania się oraz podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, a jednocześnie bardzo niską mobilność siły roboczej w UE, postuluje się bardziej aktywne działania na poziomie wspólnotowym w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych<sup>36</sup>. Rola UE mogłaby być pod tym względem dwojaka. Po pierwsze, podstawowym zadaniem byłoby dokonanie pewnej standaryzacji i ujednoczenia narodowych systemów ubezpieczeń społecznych, które obecnie są bardzo zróżnicowane pod wieloma względami (wielkość nakładów, wysokość i rodzaje świadczeń itp.), a ponadto praktycznie odizolowane od siebie ze względu na brak tzw. przenośności praw socjalnych (*portability*), czyli możliwości korzystania w danym kraju z praw nabytych w innym państwie członkowskim. Po drugie, możliwe byłoby także **pełnienie funkcji redystrybucyjnej przez budżet UE w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych**. Proponuje się bowiem stworzenie ogólnoeuropejskiego systemu, który opierałby się na dwóch filarach. **Pierwszy filar – zapewniający podstawowy zakres ubezpieczeń – byłby finansowany z budżetu centralnego UE**. Drugi filar – umożliwiający otrzymywanie dodatkowych świadczeń socjalnych (i odzwierciedlający narodowe preferencje pod tym względem) – byłby natomiast pozostawiony w kompetencjach państw członkowskich i przez nie finansowany.

Zdania na temat tego, czy większa jednolitość narodowych systemów ubezpieczeń społecznych działałaby na korzyść czy przeciwko zwiększeniu mobilności siły roboczej w UE, są podzielone. Z jednej strony można wnioskować, że to właśnie duża różnorodność tych systemów zabezpieczeń mogłaby sprzyjać ewentualnym migracjom do państwa oferującego najkorzystniejsze świadczenia. Tego rodzaju migracje są jednak uznawane za mało efektywne. W związku z tym z drugiej strony uznaje się, że odpowiednie warunki do efektywnego przemieszczania pracowników i podejmowania przez nich pracy w innych państwach istnieją wów-

czas, gdy mają oni zapewnione bezpieczeństwo socjalne i satysfakcjonujący poziom świadczeń w każdym kraju, natomiast decyzje o zmianie miejsca zamieszkania i pracy podejmują z zupełnie innych powodów (zawodowych, osobistych itd.). Powyższe **działania na poziomie ponadnarodowym (zarówno budżetowe, jak i pozabudżetowe) zapewne przyczyniłyby się do stworzenia w UE lepszych niż obecnie warunków do zwiększenia mobilności siły roboczej w przyszłości**. Należy przy tym pamiętać, że byłby to proces długotrwały – choćby z powodu istnienia jeszcze wielu innych ograniczeń. Większe zaangażowanie UE w dziedzinie ubezpieczeń społecznych należałoby jednak uznać za krok w dobrym kierunku.

Jeśli chodzi o **funkcję stabilizacyjną**, którą mógłby pełnić budżet centralny UE w przyszłości, to – jak już mówiono – byłaby ona związana z zapewnieniem regionom (państwom członkowskim) swego rodzaju ubezpieczenia na wypadek wystąpienia w strefie euro poważnego wstrząsu asymetrycznego. W związku z tym proponowano różne rozwiązania, dzięki którym możliwe byłoby neutralizowanie negatywnych efektów wstrząsów asymetrycznych, jak np. utworzenie wspólnotowego mechanizmu czy instrumentu stabilizacyjnego, europejskiego systemu transferów fiskalnych. Niektóre propozycje zakładały, że mechanizmy te mogłyby funkcjonować bez konieczności dokonywania poważniejszych zmian instytucjonalnych, np. dzięki utworzeniu specjalnego funduszu, do którego wszystkie państwa członkowskie wnosząby składki i z którego byłyby dokonywane płatności. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że **dokonywanie transferów międzyregionalnych na rzecz regionów (państw) dotkniętych wstrząsem asymetrycznym powinno następować z budżetu centralnego UE**. Wydaje się, że niektóre z propozycji przynajmniej pośrednio zakładały taką właśnie ewentualność. Naturalnie, aby budżet UE był w stanie pełnić tego rodzaju funkcję stabilizacyjną w skali całej Wspólnoty (a ściślej strefy euro), niezbędne byłoby znaczne zwiększenie jego rozmiarów.

## Podsumowanie

Jak wynika z powyższych rozważań, ewentualne prowadzenie jednolitej polityki budżetowej wymagałoby przede wszystkim znacznego zwiększenia rozmiarów wspólnotowego budżetu. To oczywiście nie jedyna poważna zmiana, która musiałaby zostać wprowadzona. Jednocześnie należałoby bowiem odejść od zasady osiągania równowagi budżetowej w każdym roku, umożliwić UE zaciąganie pożyczek na finansowanie ewentualnego deficytu budżetowego itp. Ponadto zwiększenie wielkości budżetu UE oznaczałoby jednocześnie zwiększenie jego roli, zarówno od strony dochodowej, jak i wydatkowej (a tym samym większe zaangażowanie UE na tych obszarach).

<sup>35</sup> Szerzej na ten temat: P. Aghion, P. Howitt: *Endogenous growth theory*. MIT Press Cambridge 1998; P. Aghion, E. Caroli, C. Garcia Penalosa: *Inequality and economic growth: the perspectives of the new growth theories*. „Journal of Economic Literature”, Vol. 37, December 1999, s. 1615-1660.

<sup>36</sup> Zob. P. Masson: *Fiscal policy and growth ...*, op.cit., s. 23-25.

Jeżeli chodzi o harmonizację podatków we Wspólnocie, to trwa ona już od końca lat 60., ale jej efekty są zróżnicowane. Stosunkowo wysoki jest stopień harmonizacji w wypadku podatków pośrednich (zwłaszcza VAT), znacznie mniejszy natomiast w przypadku podatków bezpośrednich (choć w ostatnim czasie proponuje się szeroką harmonizację podatków od przedsiębiorstw). W ostatnich latach coraz częściej pojawia się również koncepcja ustanowienia podatku ogólnoeuropejskiego (np. podatku ekologicznego). Należy przy tym zaznaczyć, że ewentualne przyznanie UE prawa do tworzenia i nakładania podatków (którego obecnie nie ma) nie musiałyby i zapewne nie mogłyby oznaczać całkowitej centralizacji uprawnień podatkowych i ich przeniesienia na szczebel ponadnarodowy. Dla uzyskania większej efektywności pewne uprawnienia podatkowe powinny zostać zdecentralizowane, tj. pozostawione w kompetencjach państw członkowskich (np. w zakresie opodatkowania dochodów osobistych, których UE nie zamierza harmonizować). Niezwykle ważnym efektem szerszej harmonizacji, jak również pewnej centralizacji kwestii podatkowych byłaby eliminacja nadmiernej i szkodliwej konkurencji podatkowej, która zawsze występuje między państwami tworzącymi formalnie bądź nieformalnie wspólny obszar gospodarczy i(lub) walutowy.

Wraz ze zwiększeniem kompetencji UE w zakresie podatków musiałyby nastąpić zwiększenie jej uprawnień w odniesieniu do wydatków z budżetu centralnego. Z budżetu centralnego UE mogłyby być finansowane te dziedziny, z których korzyści wykrczałyby poza granice pojedynczego państwa. Finansowanie z budżetu centralnego UE powinno obejmować obszary po-

strzegane jako tzw. ogólnoeuropejskie dobra publiczne (np. wspólną obronę, bezpieczeństwo, politykę zagraniczną, ochronę środowiska, wyższą edukację, badania i rozwój technologiczny, transport, telekomunikację, energię itp.). Poglądy na temat tego, które dziedziny mogłyby być finansowane z budżetu centralnego UE, są podzielone. Z jednej strony można spotkać opinie, że większość dóbr publicznych ma z natury charakter regionalny lub lokalny i zachowa go w przyszłości, a tym samym powinny być finansowane na niższych szczeblach. Nie brak jednak opinii, że wraz z ustanowieniem UGW, w miarę postępów integracji gospodarczo-walutowej będzie wzrastać poczucie jedności państw strefy euro, preferencje będą stawać się bardziej jednolite, zasięg przestrzenny dóbr publicznych będzie się rozszerzał, a w rezultacie zaczną się pojawić kolejne dobra publiczne mające charakter ogólnoeuropejski.

Jeżeli rzeczywiście miałyby kiedyś (w bliżej nieokreślonej przyszłości) nastąpić znacznie szersze niż obecnie przeniesienie uprawnień w zakresie podatków i wydatków budżetowych na szczebel ponadnarodowy, wówczas niezbędne byłoby również wprowadzenie zmian instytucjonalnych, a mianowicie powołanie centralnego organu decyzyjnego podejmującego najważniejsze decyzje z zakresu polityki budżetowej, które byłyby wiążące dla państw członkowskich (przynajmniej strefy euro). Wymagałoby to ewolucji UE w kierunku struktury federacyjnej, w której – podobnie jak w przypadku istniejących państw federalnych – prowadzona byłaby jednolita polityka budżetowa. Powyższe wizje, choć niewątpliwie uzasadnione, obecnie wydają się dosyć odległe ze względu na wielokrotnie tu podkreślany brak woli politycznej w państwach członkowskich.