

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Rynek wewnętrzny UE
jako priorytet polskiej Prezydencji
w drugiej połowie 2011 roku**

**OPINIE
i
EKSPERTYZY**

OE-157

Kancelaria Senatu
Grudzień 2010

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji oraz Zespół ds. Prezydencji.
Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Biuro Analiz i Dokumentacji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Rynek wewnętrzny UE jako priorytet polskiej Prezydencji w drugiej połowie 2011 roku¹

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie odbiorcy szeroko rozumianych mechanizmów działania Unii Europejskiej jako ugrupowania integracyjnego. Mechanizmy te, czyli zasady tworzone, projektowane i gromadzone od Traktatu Rzymskiego w 1957 r., znane pod nazwą *acquis communautaire*, dają państwom członkowskim wiele uprawnień i korzyści. Nakładają jednak również pewne obowiązki. Za kilka miesięcy nasz kraj będzie przewodniczył pracom całej Unii. Dlatego więc warto skoncentrować się na tym, jak z polskimi priorytetami możemy „wpasować się” w priorytety UE, z poszanowaniem zasad rynku wewnętrznego.

Rynek wewnętrzny jako etap integracji gospodarczej, warunek dla kolejnych etapów, tzn. unii gospodarczej i walutowej

Żaden proces integracji gospodarczej nie może przebiegać w sposób wymuszony. Układające się strony (dwa lub więcej państw), na podstawie dobrowolnej decyzji tworzą ugrupowanie, z którego spodziewają się uzyskiwać pewne korzyści. Integrowanie się jest procesem dynamicznym, polegającym na stopniowym eliminowaniu barier utrudniających współpracę. Należy jednak zauważyć, że spośród ugrupowań gospodarczych istniejących obecnie na świecie tylko Unia Europejska posunęła się w tym procesie najdalej, tworząc (od 1 stycznia 1999 r.) najwyższy znany dotąd w historii etap integracji – unię gospodarczą i walutową.

Integracja gospodarcza wiąże się z koniecznością przenoszenia uprawnień w zakresie kształtowania poszczególnych rodzajów polityki, do tej pory spoczywających na władzach krajowych, na szczebel ponadnarodowy, stopniowo, wraz z postępem procesu integracji. W tym momencie należy tylko wspomnieć (gdyż kwestia nie wchodzi w zakres niniejszego opracowania) o ostatnich wątpliwościach dotyczących zgodności z naszą (i nie tylko naszą) Konstytucją pewnych zapisów Traktatu Lizbońskiego, a mianowicie tzw. procedury kładki, która zezwalałaby na szerszy zakres podejmowania decyzji na szczeblu wspólnotowym – bez konieczności przeprowadzania procesu ratyfikacji w krajach członkowskich, a więc umniejszenia uprawnień decyzyjnych krajowych parlamentów. Proces przenoszenia poszczególnych polityk na szczebel wspólnotowy nie jest więc, jak widać, procesem łatwym.

Polska rozpoczęła swój proces integracji gospodarczej ze Wspólnotami Europejskimi (po Traktacie z Maastricht – Unią Europejską) od podpisania tzw. Układu Europejskiego (Stowarzyszeniowego) w grudniu 1991 r., który gwarantował naszemu krajowi osiągnię-

¹ Opracowanie na podstawie książki autorki pt. *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, 2008.

cie preferencyjnego układu handlowego polegającego na stopniowym znoszeniu ograniczeń w handlu, takich jak bariery celne czy ograniczenia ilościowe wprowadzającym stopniowo przy zachowaniu tzw. asymetrii celnej na korzyść Polski. Po całkowitym zniesieniu tych ograniczeń Polska, wraz ze Wspólnotami, stworzyła strefę wolnego handlu, a następnie unię celną, w literaturze przedmiotu nazywaną Wspólnym Rynkiem (swoboda przepływu efektów produkcji, czyli towarów i usług). Określenie to jest często mylone z następnym etapem procesu integracji gospodarczej, a mianowicie Jednolitym Rynkiem Wewnętrznym, który wprowadzony od 1 stycznia 1993 r. miał gwarantować swobodę również czynników produkcji, czyli siły roboczej i kapitału.

Ostatnim etapem integracji gospodarczej jest wprowadzenie Unii Gospodarczej i Walutowej, często mylnie nazywanej Europejską Unią Walutową – mylnie, gdyż niezwykle istotne dla unii walutowej jest istnienie unii gospodarczej właśnie. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że jednoczesne utworzenie obu tych unii było pewnym eksperymentem. Należy również wspomnieć, że utworzenie unii walutowej nie wymaga wprowadzenia wspólnego pieniądza, wystarczy tylko nieodwracalnie zamrozić kursy walut państw przystępujących do takiej unii. Oczywiście jednak, wprowadzenie w Europie wspólnego pieniądza było podyktowane względami przede wszystkim praktycznymi, chociaż z pewnością za tą decyzją stały względy propagandowe i polityczne.

Każdy z tych etapów, jak wspomniano, wymusza ograniczenie suwerenności integrujących się państw. I tak na przykład, Wspólny Rynek przeniósł na szczebel wspólnotowy decyzje w zakresie polityki konkurencji, transportowej, rolnej, przemysłowej, ochrony środowiska, regionalnej itd. z poszanowaniem zasady proporcjonalności (decyzje o charakterze lokalnym, niewpływające na swobodę handlu między państwami członkowskimi, są nadal podejmowane na szczeblu krajowym). Najwyższy jak dotąd etap – Unia Gospodarcza i Walutowa wprowadziła wysoki poziom koordynacji, a nawet unifikacji najważniejszych obszarów polityki gospodarczej, regulacji rynkowych i polityk makroekonomicznych oraz rezygnację państw członkowskich z prowadzenia suwerennej polityki pieniężnej.

Cztery „swobody” na rynku wewnętrznym

Swoboda przepływu towarów

Towarem, w rozumieniu wspólnotowym, nazywamy każdy produkt, który daje się wyrazić w pieniądzu i może stanowić przedmiot wymiany handlowej.

Swoboda przepływu towarów polega na nieskrępowanej wymianie towarowej między państwami członkowskimi poprzez:

- zniesienie kontroli granicznych;
- zniesienie ceł i opłat granicznych między krajami UE;
- dostosowanie oraz wzajemne uznawanie norm towarowych;
- dostosowanie oraz wzajemne uznawanie przepisów podatkowych; oraz
- zakaz wprowadzania ograniczeń ilościowych w imporcie i eksporcie.

Zgodnie z przepisami traktatowymi i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, jakkolwiek towar legalnie wyprodukowany i / lub sprzedawany w jakimkolwiek państwie członkowskim może być legalnie sprzedawany we wszystkich innych państwach członkowskich, o ile nie istnieją obiektywne i proporcjonalne względy polityki publicznej, by tego zabraniać.

Towar wyprodukowany w UE to taki, który:

- powstał w całości na terytorium jednego lub kilku państw członkowskich;
- został wytworzony na terenie UE z wykorzystaniem legalnie importowanych części lub składników.

Towarem dopuszczonym do swobodnego obrotu jest również produkt pochodzący spoza UE, który został wprowadzony na terytorium jednego z państw członkowskich w sposób legalny, tzn. po spełnieniu wymaganych formalności.

Swoboda przepływu towarów nie dotyczy: broni, materiałów wybuchowych, radioaktywnych itp. Ponadto, ograniczenia swobody przepływu towarów mogą być stosowane w sytuacjach:

- zagrożenia porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- zagrożenia moralności publicznej;
- ochrony zdrowia i życia ludzi;
- zagrożenia zdrowia / życia zwierząt lub roślin;
- ochrony dóbr kultury (zakaz eksportu antyków, dzieł sztuki);
- ochrony własności przemysłowej lub handlowej;
- ochrony środowiska naturalnego i środowiska pracy.

Wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń musi być jednakże każdorazowo uzasadniane; żadne z państw nie może być w tej kwestii dyskryminowane. Oznacza to, że jeżeli określone ograniczenie jest wprowadzane, musi ono dotyczyć wszystkich państw w tym samym stopniu oraz wszystkich towarów wchodzących w skład kategorii, która podlega ograniczeniu.

Wprowadzenie zakazu wwozu konkretnego towaru na terytorium państwa członkowskiego z powołaniem się na dozwolone ww. ograniczenia oznacza, że taki sam towar nie może być produkowany/sprzedawany na terytorium państwa wprowadzającego zakaz. Dlatego więc np. mimo że prawo Holandii zezwala na handel twardymi narkotykami, towar taki może nie zostać wpuszczony na teren innego państwa członkowskiego, powołującego się na ochronę zdrowia i życia ludzi. W takim kraju też nie wolno produkować/sprzedawać twardej narkotyków.

Realizując zasadę swobodnego przepływu towarów, państwa członkowskie mają obowiązek zagwarantowania bezpieczeństwa produktów znajdujących się na wspólnym rynku. W przypadku produktów dopuszczanych do obrotu domniemywa się, iż są one bezpieczne zarówno dla ludzi, jak i dla środowiska. Sposób dopuszczania produktów do obrotu jest regulowany przez szczegółowe dyrektywy. Zgodnie z regulacjami UE, osoba odpowiedzialna za wprowadzenie na rynek wadliwego czy szkodliwego produktu może zostać pociągnięta do odpowiedzialności karnej.

Przepisy wspólnotowe, określając produkty dopuszczalne do obrotu od 1985 r. (tzw. Nowe podejście), koncentrują się tylko na ujednoczeniu takich przepisów i wyznaczeniu tylko takich standardów, które są istotne z punktu widzenia zdrowia publicznego, zawartości informacji dla konsumenta, rzetelności transakcji handlowej, ochrony środowiska itp. (np. w odniesieniu do zabawek, wyrobów medycznych, elektrycznych itp.). Towar nie objęty powyższymi zharmonizowanymi przepisami wspólnotowymi może być przedmiotem handlu w państwach członkowskich. Na przykład, orzeczenie Cassis de Dijon wydane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) dotyczyło odrzucenia zasadności wprowadzenia przez Niemcy zakazu importu likieru z Francji. Zakaz ten był uzasadniany tym, że francuski likier miał niższą zawartość alkoholu niż likiery produkowane w Niemczech, jednakże nie istnieją przepisy UE normujące tę kwestię.

Rekomendacja

Wprowadzony niedawno w Polsce zakaz handlu tzw. dopalaczami, poparty następnie przez Komisję Europejską, jest całkowicie zgodny z przepisami UE dotyczącymi swobody przepływu towarów. W tym przypadku – skoro udowodniono szkodliwość dopalaczy – nie obowiązują prawa nabyte, a kraj człon-

kowski może powoływać się na zagrożenie dla zdrowia publicznego. W dalszym ciągu jednak istnieje możliwość obchodzenia tego zakazu poprzez nabywanie dopalacza za pomocą internetu np. z Republiki Czeskiej. Dlatego też należy dążyć do wypracowania porozumienia między państwami członkowskimi o wspólnym ściganiu i prewencji takiej działalności przestępczej, które – jeżeli nadal łagodniej będą traktowały handel dopalaczami – współpracowałyby z innymi krajami, by ten towar nie opuszczał ich granic.

Swoboda przepływu usług

Usługa w rozumieniu prawa UE jest świadczeniem wykonywanym najczęściej odpłatnie. Podobnie jak swoboda przepływu towarów, tak i swoboda świadczenia usług jest zagwarantowana przez przepisy traktatowe mówiące o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług na terenie całej Wspólnoty. Podobnie też jak w przypadku towarów, ewentualne ograniczenie swobody świadczenia usług musi być uzasadniane np. względami bezpieczeństwa i proporcjonalne do zakładanego celu (można więc wymagać od dentystów chcących założyć gabinet stomatologiczny w innym niż macierzyste państwo członkowskie posiadania dyplomu ukończenia studiów kierunkowych i pewnego okresu praktyki, nie można jednak żądać np. certyfikatu znajomości języka...japońskiego).

Swoboda świadczenia usług może być realizowana na cztery różne sposoby:

- transgraniczne świadczenie usług – gdy usługodawca i usługobiorca znajdują się w różnych krajach;
- konsumpcja usług za granicą;
- obecność handlowa firmy usługowej; oraz
- przemieszczanie się osób fizycznych w celu wykonania usługi.

Opodatkowanie usług dokonuje się w kraju ich konsumenta. Tak więc, jeżeli np. polski podatnik korzysta z usług podmiotu zagranicznego, jest on importerem i musi z tego tytułu wносить podatek VAT.

Szczególnym rodzajem są usługi finansowe, które obejmują usługi: bankowe, ubezpieczeniowe, na rynku papierów wartościowych i inwestycyjne. Są one regulowane odrębnie od innych usług ze względu na to, że instytucje finansowe świadczące takie usługi są instytucjami zaufania publicznego, regulacje więc zwiększają bezpieczeństwo np. naszych depozytów bankowych. Istniejąca ponadto w UE zasada tzw. wzajemnego uznawania wymusza harmonizację regulacji finansowych po to między innymi, by kraj goszczący miał pewność, że dana instytucja jest należycie nadzorowana/regulowana w jej kraju pochodzenia (macierzystym). Należy zwrócić uwagę, że transgraniczne świadczenie takich usług wiąże się z koniecznością istnienia swobody przepływu kapitałów. Dlatego też w tym kontekście można wskazać, że zabronione jest lepsze traktowanie macierzystych instytucji finansowych niż goszczących. Na przykład, nie jest dozwolone wprowadzanie ulg podatkowych (choć zasady podatkowe są nadal uzgadniane odrębnie na poziomie poszczególnych państw członkowskich) z tytułu spłaty rat kredytów mieszkaniowych, jeżeli takie ulgi uwzględnia się tylko wobec kredytów zaciąganych w bankach macierzystych.

Rekomendacja

O ile wchodzące od stycznia 2011 r. nowe przepisy dotyczące ram regulacyjno-nadzorczych dla instytucji finansowych poszerzają zakres nadzoru nad instytucjami świadczącymi swoje usługi na bazie transgranicznej, o tyle w dalszym ciągu ewentualne skutki upadku banku w kraju goszczącym będą ponosiły inne banki w sektorze bankowym kraju goszczącego oraz podatnicy w tym kraju. Jest to perspektywa

szczególnie dotkliwa dla krajów, których sektor bankowy prawie w całości należy do zagranicznych instytucji kredytowych (np. w Polsce). Kwestia ta jest z pewnością problemem wrażliwym politycznie, ale należy dążyć do jej unormowania, np. poprzez stworzenie jednego Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dla całej UE. Polskę w tym względzie na pewno będą wspierać inne nowe kraje członkowskie, które mają podobną strukturę własnego sektora bankowego. Ponadto, w UE istnieje obecnie 40 funduszy gwarantowania depozytów o różnej konstrukcji, strukturze właścicielskiej oraz zasadach pobierania składek od banków, co dodatkowo zmniejsza przejrzystość odpowiedzialności w przypadku upadku banku.

Swoboda przepływu siły roboczej

Jeżeli chodzi o swobodę przepływu siły roboczej na terenie Unii Europejskiej, kwestia ta ściśle wiąże się z pojęciem obywatelstwa europejskiego ustanowionego przez Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht. Obywatelstwo europejskie, poza czynnym i biernym prawem wyborczym do Parlamentu Europejskiego, oznacza zniesienie dyskryminacji ze względu na narodowość w dostępie do zatrudnienia, warunków pracy, szkolenia zawodowego, przynależności do związków zawodowych i pełnienia w nich funkcji kierowniczych, korzyści socjalnych i w sprawach podatkowych. Co ważne, zakaz dyskryminacji dotyczy także członków rodzin pracowników migrujących. Określenie „członek rodziny” może ponadto, w zależności od przepisów prawa państwa goszczącego, być poszerzone np. o osobę pozostającą w stałym, chociaż nieformalnym związku (konkubenta). Wszyscy obywatele państw członkowskich mogą swobodnie przemieszczać się w celu poszukiwania i podejmowania pracy oraz osiedlać się w innym państwie członkowskim w związku z przyjęciem zatrudnienia.

Swoboda przepływu osób, jak wspomniano wyżej, stała się faktem dopiero począwszy od Traktatu z Maastricht, a polega ona na przemieszczaniu się bez konieczności posiadania wiz i zezwoleń. Traktat Rzymski nie uwzględniał bowiem takiej swobody dla osób samozatrudnionych, kształcących się za granicą oraz emerytów, odnosząc się tylko do pracowników wykonujących pracę najemną. Obecnie za pracownika w rozumieniu prawa wspólnotowego uważa się wszystkie osoby posiadające obywatelstwo europejskie, a poza ww. kategoriami są to:

- osoby zatrudnione, poszukujące innej pracy;
- osoby bezrobotne, które są zdolne do pracy i wcześniej pracowały;
- osoby niezdolne do pracy z powodu choroby lub wypadku, do którego doszło podczas zatrudnienia w państwie goszczącym;
- emerytów, którzy uzyskali uprawnienia emerytalne zgodnie z przepisami państwa goszczącego.

Od swobody zatrudnienia w dowolnym państwie członkowskim wyjątek stanowi zatrudnienie w sektorze publicznym. Ciekawe w tym kontekście jest przytoczenie przypadku naruszenia prawa wspólnotowego przez jeden z krajów, który nie dopuszczał obcokrajowców do wykonywania pracy notariusza. Jak stwierdziła Komisja Europejska, zawód notariusza nie mieści się w kategorii zawodów w sektorze publicznym, gdyż jego praca polega na prawnym potwierdzeniu umowy cywilnej. Ponadto, podobnie jak w przypadku innych kategorii, państwo członkowskie może odmówić pozostawania na jego terytorium powołując się na politykę publiczną, względy bezpieczeństwa czy zdrowia publicznego.

Ze swobodą przemieszczania się pracowników ściśle wiąże się kwestia uznawania kwalifikacji zawodowych. Z przepisów wspólnotowych wynika bowiem, że niedopuszczalne jest uznawanie kwalifikacji uzyskanych tylko w danym kraju, gdyż w UE obowiązuje zasada wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych na podstawie:

- harmonizacji wymogów dotyczących szkoleń i edukacji (lekarze, pielęgniarki, stomatolodzy, położne, weterynarze, farmaceuci i architekci);
- wzajemnego uznawania dla wszystkich zawodów wymagających odpowiednich kwalifikacji;
- automatycznego uznawania doświadczenia zawodowego w zakresie rzemiosła, handlu i przemysłu;
- zasad stosowanych wobec prawników świadczących swoje usługi w innym kraju niż kraj pochodzenia;
- uznawania kwalifikacji w zakresie handlu i dystrybucji substancji toksycznych;
- koordynacji przepisów prawa państw członkowskich odnoszących się samozatrudnionych agentów handlowych.

Rekomendacja

Swoboda przemieszczania się osób staje się problemem szczególnie istotnym w sytuacji starzenia się społeczeństwa europejskiego. Prognozy dotyczące np. Polski wskazują, że w roku 2050 w naszym kraju mieszkać będzie już tylko 33 mln obywateli (obecnie 38 mln). Jest to jednak zjawisko, jak powiedziano, o zasięgu europejskim. W interesie Polski i innych krajów europejskich należy więc dążyć do zdefiniowania polityki regionalnej, zwłaszcza w zakresie Europejskiego Funduszu Społecznego, tak by ułatwić imigrację osób wykształconych, ujednoczenia prawa pracy, by osoby imigrujące, zwłaszcza te z wyższym wykształceniem w zawodach „blisko rynku” (przemysł i usługi), nie miały większych trudności ze znalezieniem zatrudnienia, przy jednoczesnej współpracy z odpowiednimi służbami odpowiedzialnymi za kwestie bezpieczeństwa i walki z terroryzmem. W tym kontekście należy też dążyć do dalszej harmonizacji reguł uznawania dyplomów szkół wyższych i kwalifikacji zawodowych.

Swoboda przepływu kapitału

Swoboda przepływu kapitału to możliwość dokonywania wszelkich operacji potrzebnych do zawierania transakcji finansowych zarówno przez osoby fizyczne jak i prawne. Do takich transakcji możemy zaliczyć dokonywanie inwestycji bezpośrednich (począwszy od inwestycji typu „greenfield”), nabywanie nieruchomości, operacje w zakresie papierów wartościowych czy rachunków bieżących i depozytowych, a także transakcje pożyczkowe i kredytowe. Zgodnie z przepisami wspólnotowymi, przepływami kapitałowymi są:

- inwestycje bezpośrednie, w tym inwestycje bezpośrednie na terytorium danego państwa dokonywane przez nierezydentów oraz inwestycje bezpośrednie za granicą dokonywane przez rezydentów;
- inwestycje w nieruchomości;
- operacje odnoszące się do papierów wartościowych, tj. akcji i innych papierów wartościowych o charakterze udziałowym i obligacji (i innych papierów dających prawo do roszczeń pieniężnych);
- operacje dotyczące jednostek uczestnictwa przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania (funduszy inwestycyjnych);
- operacje odnoszące się do papierów wartościowych i innych instrumentów będących przedmiotem obrotu na rynku pieniężnym;
- operacje na rachunkach bieżących i depozytowych instytucji finansowych;
- kredyty związane z transakcjami handlowymi lub świadczeniem usług, w których uczestniczy rezydent;

- pożyczki pieniężne i kredyty;
- poręczenia, pozostałe gwarancje i prawa zastawu;
- transfery wynikające z wypełniania umów ubezpieczeniowych;
- przepływy kapitału o charakterze osobistym (pożyczki, darowizny, posagi, spadki i zapisy oraz inne);
- fizyczny przewóz i wywóz aktywów finansowych; oraz
- inne przepływy kapitałowe.

Swoboda przepływów kapitału może zostać zatrzymana, zgodnie z przepisami traktatowymi, jeżeli wystąpi o nią państwo, które ma poważne problemy np. z bilansem płatniczym – ale za zgodą wszystkich pozostałych państw członkowskich. Innymi wyjątkami mogą być kwestie związane z przepisami podatkowymi poszczególnych państw członkowskich, ograniczeniami wobec krajów trzecich wynikającymi z prawa krajowego, nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami finansowymi, wcześniej wspomnianym interesem publicznym (tzw. dobrem ogólnym) czy problematyką przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy, a ostatnio – zwalczania terroryzmu.

W swojej historii Wspólnota wypracowała także szereg przepisów dotyczących swobody przepływu kapitału stosowanych horyzontalnie i sektorowo. W odniesieniu do tego pierwszego wymiaru niewątpliwie największe znaczenie ma polityka wolnej konkurencji (opisana niżej kontrola fuzji i przejęć) oraz polityka podatkowa sprowadzająca się do zasady równego traktowania. W zakresie poszczególnych sektorów, specyficzne przepisy odnoszą się do swobody przepływu kapitału w:

- transporcie lotniczym (według zasady „wspólnotowego przewoźnika lotniczego”);
- transporcie morskim (w obu tych typach transportu preferowani są armatorzy ze Wspólnoty, działający na podstawie prawa państwa macierzystego);
- transporcie na wodach śródlądowych;
- energii;
- sektorze audiowizualnym;
- usługach finansowych.

Rekomendacja

Jak wynika chociażby z Planu Działania w Zakresie Usług Finansowych z 1999 r., a następnie Białej Księgi Komisji Europejskiej z 2005 r., swoboda przepływu kapitałów, szczególnie w odniesieniu do usług finansowych, z których korzystają osoby fizyczne (detaliczne usługi finansowe), jest jeszcze daleka od swobody pełnej. Po części wynika to oczywiście z mentalności, różnic językowych czy kulturowych, jednakże na taką sytuację mogą wpływać także różne przepisy w poszczególnych krajach członkowskich. W odniesieniu np. do możliwości zaciągania kredytu hipotecznego na zakup nieruchomości za granicą potencjalny kredytobiorca może mieć ogromne problemy (a właściwie żadnych możliwości) ze względu chociażby na różnice w przepisach prawa upadłościowego. Problemem tym zajmują się oczywiście odpowiednie służby m.in. Komisji Europejskiej, ale wydaje się, że kwestia ta nie stanowi, a szkoda, szczególnie palącego priorytetu w pracach Unii.

Polityka swobodnej konkurencji jako gwarancji przestrzegania czterech „swobód”

Polityka wobec przedsiębiorstw

Polityka swobodnej konkurencji ma na celu zapewnienie, że bariery zniesione w handlu wewnętrznym, w ramach wspólnego rynku wewnętrznego, nie zostaną zastąpione innymi działaniami ze strony przedsiębiorstw lub rządów, prowadzącymi do zniesienia konkurencji. Ponadto, poprzez stworzenie warunków do skutecznego funkcjonowania wolnej konkurencji, wpływa ona korzystnie na konkurencyjność unijnych przedsiębiorstw na rynku światowym.

Obszary polityki konkurencji to:

- polityka w sprawie praktyk restrykcyjnych (porozumień ograniczających konkurencję), wyłączenia indywidualne i blokowe;
- nadużywanie pozycji dominującej, zagrożenie monopolami;
- fuzje i przejęcia;
- pomoc państwa; oraz
- demonopolizacja niektórych sektorów.

Zakaz karteli odnosi się zarówno do porozumień poziomych (między przedsiębiorstwami działającymi na tym samym szczeblu produkcji, przetwarzania i dystrybucji), jak i porozumień pionowych (między przedsiębiorstwami funkcjonującymi na różnych szczeblach i niekonkurującymi bezpośrednio ze sobą). Zakazane są więc porozumienia prowadzące do ograniczania konkurencji czy jej zniekształcenia, a także – przede wszystkim – porozumienia cenowe czy wiążące. Porozumienia cenowe to taki rodzaj umów, który polega na wspólnym umawianiu się na cenę minimalną, porozumienia te mogą przybierać też formę ograniczania lub wprowadzania kontroli nad wielkością produkcji, zbytu, inwestycji czy postępu technicznego. Szczególnie szkodliwe dla swobodnej konkurencji są porozumienia wiązane, które mogą polegać np. na wymuszaniu na partnerach dodatkowych zobowiązań, takich, które nie mają bezpośredniego związku z przedmiotem umowy. Należy jednak zauważyć, że Komisja Europejska, główna instancja rozstrzygająca w sprawach swobody konkurencji, zawsze analizuje konkretne przykłady z punktu widzenia korzyści dla konsumenta. Jeżeli więc np. producenci cukru zdecydują się na porozumienie w sprawie *outsourcingu* do jednej firmy produkującej torebki papierowe, w wyniku czego obniżą się koszty jednostkowe, takie porozumienie może zostać uznane za dozwolone. Musi być jednak spełniony warunek: na obniżce kosztów jednostkowych korzystać będzie konsument finalny.

Wyłączenia indywidualne mogą dotyczyć również sytuacji, gdy porozumienie służy wzrostowi efektywności gospodarowania czy postępowi technologicznemu i są przedmiotem indywidualnych decyzji Komisji Europejskiej. Wyłączenia grupowe dokonywane są natomiast na podstawie rozporządzeń Rady Unii oraz rozporządzeń wykonawczych Komisji i w przeciwieństwie do wyłączeń indywidualnych – nie wymagają notyfikacji. Wyłączenia grupowe dotyczą zwłaszcza porozumień w zakresie licencji patentowych, badań i rozwoju oraz *know-how*, porozumień franchisingowych, niektórych porozumień dystrybucyjnych i specjalizacyjnych, pewnych kategorii porozumień w dziedzinie transportu lotniczego itp. Ponadto, wyłączone z zakazu zawierania porozumień kartelowych są porozumienia, których wpływ na handel wewnątrz Wspólnoty lub na konkurencję nie jest odczuwalny (tzw. porozumienia *de minimis*).

Komisja przyjęła także zestaw tzw. wyłączeń blokowych dotyczących m.in. porozumień o wyłączności zakupów, o badaniach i rozwoju, w sektorze ubezpieczeniowym czy transportu lotniczego.

Nadużywanie pozycji dominującej i zagrożenie monopolami to znowu obszar będący pod szczególnym nadzorem Komisji Europejskiej. Podstawową bowiem filozofią leżącą

u podłoża polityki konkurencji mającej zastosowanie wobec przedsiębiorstw jest przekonanie, że zdominowanie danego rynku przez niewielką liczbę podmiotów może ograniczać konkurencję. Należy jednak zauważyć, że samo posiadanie pozycji dominującej na rynku nie jest jeszcze zagrożeniem dla swobody konkurencji, a dopiero jej wykorzystywanie. Dlatego też prawo wspólnotowe nie daje jednoznacznej definicji pozycji dominującej, a dla jej określenia niezbędne jest ponadto zdefiniowanie, o jaki rynek chodzi. Z niektórych dokumentów Komisji oraz orzecznictwa ETS wynika, że pozycję dominującą na rynku charakteryzuje niezależność działania przedsiębiorstwa dominującego, w tym od konkurentów, kupców i dostawców, a także od konsumentów. Rynek, na którym – jak się domniemywa – dany podmiot ma pozycję dominującą, można zdefiniować na pięciu płaszczyznach:

- podmiotowej (rynek podaży i rynek popytu);
- pionowej fazy stosunku wymiany (zbyt, hurt, detal);
- asortymentowej (rynek określonych towarów lub usług, które zaspokajają takie same potrzeby ich nabywców i są wymienne w ograniczonym zakresie);
- geograficznej (obszar zbytu towarów i oferowania usług, charakteryzujący się homogenicznymi warunkami konkurencyjnymi);
- czasowej (okres, w którym warunki konkurencji są identyczne).

Fuzje i przejęcia są przedmiotem zainteresowania prawa wspólnotowego z uwagi na to, że należy zbadać, czy po połączeniu dwóch lub więcej przedsiębiorstw nie dojdzie do wykorzystywania pozycji dominującej przez nowe przedsiębiorstwo. Rozporządzenie Rady z 2004 r. dotyczące fuzji i przejęć wskazuje, że przedmiotem analizy władz krajowych oraz – po przekroczeniu określonego progu wartości obrotów nowego przedsiębiorstwa – Komisji Europejskiej będą tylko operacje spełniające łącznie następujące dwa warunki:

- musi dojść do koncentracji dwóch lub więcej przedsiębiorstw;
- obroty tych przedsiębiorstw muszą odpowiadać wartości progowej określonej w cytowanym Rozporządzeniu.

Dla analizy fuzji i przejęć podstawowym conceptem jest pojęcie kontroli, a właściwie jej zmiany. W przypadku fuzji kontrola zostaje przeniesiona na poziom nowego przedsiębiorstwa, a w przypadku przejęcia – kontrolę będzie sprawował podmiot przejmujący. Kontrola w rozumieniu Rozporządzenia jest rozumiana jako możliwość wywierania decyzyjnego wpływu na przedsiębiorstwo. Analiza przypadków kontroli może również dotyczyć przedsiębiorstw, które na pozór nie powstały w wyniku fuzji czy przejęcia. Szczególnie ciekawym przypadkiem kontroli nad przedsiębiorstwem może być np. decydowanie przez przedsiębiorstwo A o tym, kto będzie odbiorcą usługi w przedsiębiorstwie B powstałym w efekcie *outsourcingu*, do którego przedsiębiorstwo A wniosło np. maszyny, nie pozostając jednak formalnie właścicielem przedsiębiorstwa B. Komisja więc bada wszelkie przypadki fuzji i przejęć (i inne), które wpływają na dostęp do rynku (obecność rynkowa). Jeżeli zaś, jak w omawianym powyżej przypadku, transakcja nie będzie skutkowałą trwałą zmianą w strukturze rynku, nie będzie ona prowadziła do koncentracji, a więc będzie poza zasięgiem przepisów o swobodnej konkurencji.

Ponadto należy zauważyć, że wewnętrzne zmiany w spółce związane np. ze zwiększeniem liczby akcji w ręku jednego akcjonariusza, nierzutujące jednak na zmianę kontroli, nie będą rozpatrywane w kontekście swobodnej konkurencji. Inaczej się przedstawia sprawa, gdy w spółce dochodzi do zmiany kontroli, a więc zmiany w zakresie wpływu na strategiczne decyzje przedsiębiorstwa. Literatura przedmiotu rozróżnia w tym kontekście trzy rodzaje kontroli (choć mogą występować konstrukcje mieszane):

- kontrola wyłączna (kiedy strategiczne decyzje przedsiębiorstwa są podejmowane przez jednego akcjonariusza większościowego, który wcale nie musi – w sytuacji, gdy akcjonariat jest rozproszony – mieć większościowego pakietu akcji);

- kontrola wspólna (kiedy w spółce występuje co najmniej dwóch największych akcjonariuszy, którzy w takiej sytuacji muszą wspólnie uzgadniać strategiczne decyzje); oraz
- kontrola negatywna (kiedy statut spółki wymaga na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy np. kwalifikowanej większości głosów, a istnieje akcjonariusz, który głosując przeciwnie blokuje podjęcie danej decyzji strategicznej).

Cytowane Rozporządzenie określa również sytuacje, gdy nabycie kontrolnego pakietu akcji nie stanowi koncentracji. Jest to szczególnie częsta sytuacja dla firm dokonujących nabywania papierów wartościowych w ramach ich działalności biznesowej (np. domy maklerskie). Muszą być tu jednak spełnione następujące warunki:

- nabywające przedsiębiorstwo musi być instytucją kredytową lub inną finansową;
- papiery wartościowe są nabywane w celu ich odsprzedaży;
- nabywające przedsiębiorstwo nie może wykonywać praw głosu w zakresie decyzji strategicznych podejmowanych przez przedsiębiorstwo;
- nabywające przedsiębiorstwo musi przekazać swój pakiet kontrolny w ciągu jednego roku od jego nabycia (jednak, jak wskazał chociażby ostatni kryzys, czasami zbycie pakietu kontrolnego może być utrudnione w niesprzyjających warunkach rynkowych, a wówczas Komisja ma podstawy, by ten okres wydłużyć).

Wyjątki od przepisów odnoszących się do koncentracji dotyczą więc wszelkich sytuacji, gdy nie dochodzi do zmiany kontroli. Jednakże koncentracja występuje np., gdy banki, angażując się w proces restrukturyzacji zadłużonego przedsiębiorstwa, podejmują wspólne decyzje wpływające na sytuację przedsiębiorstwa.

Polityka wobec państw członkowskich

W odniesieniu do państw członkowskich polityka swobodnej konkurencji dotyczy dwóch obszarów tematycznych: demonopolizacji pewnych sektorów oraz – w bardzo rozbudowanym zakresie (m.in. w odniesieniu do zamówień publicznych) – pomocy państwa.

Liberalizacja zmonopolizowanych sektorów dotyczy takich sektorów, do których dostęp jest szczególnie utrudniony ze względu m.in. na ogromne nakłady, które nowy uczestnik rynku musiałby ponieść „na wejściu”. Są to sektory, w których do niedawna dominował jeden operator, najczęściej było to przedsiębiorstwo państwowe. Najczęściej takimi sektorami były/są sektory świadczące usługi o charakterze powszechnym, jak usługi pocztowe, transport kolejowy, lotniczy, wytwarzanie i przesyłanie energii elektrycznej, wodociągi, telekomunikacja itp. Zdominowanie tych sektorów przez jednego operatora skutkowało, czego doświadczyliśmy również w Polsce, zapóźnieniem technologicznym, wysokimi cenami i niską jakością usług. Komisja Europejska wypracowała w związku z taką sytuacją koncepcję oddzielenia infrastruktury od działalności komercyjnej. Infrastruktura winna być odpłatnie udostępniana innym operatorom. Efekty tego już widzimy, są to na przykład tanie linie lotnicze, przewozy regionalne, konkurencja na rynku dostaw energii.

Pomoc państwa jest definiowana jako jakakolwiek pomoc udzielana przez państwo członkowskie lub z zasobów państwa w jakiegokolwiek formie, co zakłóca lub zagraża zakłóceniem konkurencji poprzez faworyzowanie pewnych przedsiębiorstw czy produkcji pewnych towarów. Pomoc taka, jeżeli wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi, jest uważana za niezgodną ze wspólnym rynkiem. Za pomoc państwa uważa się korzyść ekonomiczną, której dane przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w trakcie prowadzenia normalnej działalności gospodarczej.

Na wstępie należy zaznaczyć, że automatycznie wyłącza się spod zakazu pomocy państwa sytuację, kiedy pomoc ma charakter społeczny i jest przyznawana indywidualnym konsumentom lub też ma na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi. Ponadto,

Komisja Europejska może zgodzić się na pomoc państwa na rzecz wsparcia rozwoju gospodarczego terenów o wyjątkowo niskim standardzie życia czy szczególnie wysokim bezrobociu, promowania realizacji projektów ważnych dla całej UE czy innych. Warunkiem jest jednak to, by taka pomoc nie wpływała negatywnie na warunki handlu między państwami członkowskimi. Pomoc państwa, zgodnie z przepisami traktatowymi, jest dzielona na:

- pomoc regionalną;
- pomoc horyzontalną, w tym:
 - pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw;
 - pomoc na badania, rozwój i innowacje;
 - pomoc na ochronę środowiska;
 - pomoc na kapitał ryzyka;
 - pomoc dla usług w interesie ogólnym;
 - pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw z problemami;
 - pomoc na zatrudnienie; oraz
 - pomoc na szkolenia.
- pomoc sektorową (pionową) w takich sektorach jak:
 - sektory o cechach specyficznych, np. usługi pocztowe, przemysł stoczniowy;
 - rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo i akwakultura;
 - transport.

Pomoc państwa może być realizowana na różne sposoby, np. poprzez dotacje, niskooprocentowane pożyczki czy subsydia do kredytów bankowych, gwarancje państwa, nabywanie pakietów akcji/udziałów lub wszelkie inne udzielanie kapitału na warunkach preferencyjnych, zwolnienia podatkowe lub ich obniżenie (np. poprzez przyspieszenie amortyzacji nabytych sprzętów we wczesnej fazie istnienia przedsiębiorstwa), zwolnienia z płacenia składek na ubezpieczenia społeczne czy innych opłat obowiązkowych lub ich obniżenie, wreszcie – poprzez przekazanie gruntów, towarów czy usług po cenach preferencyjnych.

Trzeba stwierdzić, że najtrudniej uzyskać akceptację Komisji Europejskiej na udzielenie pomocy państwa definiowanej jako pomoc sektorowa, aczkolwiek, jeżeli istnieją po temu mocne podstawy (np. jedyne przedsiębiorstwo w danym regionie i wynikające z tego powodu problemy społeczne, np. bezrobocie), Komisja skłonna jest wyrazić na to zgodę. Zgoda ta jednak zawsze będzie związana ze spełnieniem określonych warunków (restrukturyzacja przedsiębiorstwa, prywatyzacja, pozbycie się niektórych obszarów biznesowych, zwolnienie pewnej liczby pracowników itp.). Ważne jest przede wszystkim, by takie przedsiębiorstwo nie było samo w sobie skazane na niepowodzenie rynkowe (np. poprzez produkowanie towarów, na które nie ma już popytu).

W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na zgodę Komisji na udzielanie pomocy bankom w czasie kryzysu. Każde z państw członkowskich musiało w tym celu zawczasu przygotować projekt aktu prawnego definiującego możliwe działania rządów (jak wiemy, żaden bank w Polsce nie musiał korzystać z takiej pomocy). Dlaczego Komisja zgodziła się na pomoc sektorową dla banków? Gdyż banki, w przeciwieństwie do innych przedsiębiorstw, są instytucjami zaufania publicznego, udzielają kredytów na podstawie zgromadzonych depozytów podlegających zwrotowi, a upadek banku mógłby wywołać efekt domina w całym sektorze. Spadek zaufania do banków mógłby ponadto spowodować znaczne problemy dla wzrostu gospodarczego poprzez zahamowanie dostarczania gospodarce środków na konsumpcję i inwestycje. Pomoc sektorowa dla banków uwarunkowana była jednak wieloma wskazaniem. Przede wszystkim, pomagać można było tylko takim bankom, które były przed kryzysem prawidłowo zarządzane i które spełniały wszelkie wymogi bezpieczeństwa. Po drugie, pomoc dla danego państwa członkowskiego mogła być kierowana do wszystkich, działających w tym

państwie, banków spełniających powyższy wymóg, bez względu na kraj pochodzenia. Ponadto, miała być to pomoc zwrotna.

Pomoc horyzontalna ma charakter powszechny, a kraj członkowski ma obowiązek informowania Komisję o każdym znaczącym programie pomocowym lub zmianie już istniejącego, z wyjątkiem pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), szczególnie dotyczącej tzw. pomocy *de minimis* (tzw. pomoc o łącznej wartości 200.000 euro w ciągu trzech lat budżetowych, w której to kwocie zawiera się również pomoc uzyskana z funduszy unijnych).

Na szczególną uwagę zasługują przepisy odnoszące się do pomocy na badania i rozwój, która to pomoc została szczególnie zaakcentowana jako wspierająca Strategię Lizbońską (obecnie Strategia Europa 2020). Dopuszczalne więc są następujące jej typy:

- pomoc na realizację projektów badawczo-rozwojowych;
- pomoc na techniczne studia wykonalności;
- pomoc na pokrycie kosztów praw własności przemysłowej dla MSP;
- pomoc dla młodych innowacyjnych przedsiębiorstw;
- pomoc na innowacje procesowe i w sektorze usług;
- pomoc na usługi doradcze w zakresie innowacji i usługi wsparcia innowacji;
- pomoc na wypożyczenie wysoko wykwalifikowanego personelu; oraz
- pomoc dla klastrów innowacyjnych.

Rekomendacja

Europejska strategia rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości wskazuje na konieczność aktywnej współpracy ośrodków wsparcia biznesu, które mają za zadanie przyczynić się do rozwoju przedsiębiorczości oraz naturalnego zawiązywania się klastrów. Ośrodki wsparcia przedsiębiorczości stanowią od lat istotny komponent systemu gospodarczego wszystkich krajów wysoko rozwiniętych, ponieważ pełnią one rolę stymulatora rozwoju dla silnie powiązanych z nimi małych i średnich przedsiębiorstw. Stymulowanie ich powstawania oraz rozwoju w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej powinno mieć zatem wpływ na szybki rozwój małej i średniej przedsiębiorczości, przedsiębiorstw opartych na wiedzy i innowacjach. Dlatego też Polska w okresie swojego przewodniczenia pracom Unii Europejskiej winna w znaczący sposób akcentować konieczność szerszego angażowania się państw członkowskich i instytucji UE w doskonalenie współpracy między ośrodkami akademickimi i innymi ośrodkami wspierania biznesu a MSP (parków technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości i klastrów), w tym poprzez wsparcie instytucjonalne oraz wzmocnienie ukierunkowania polityki spójności na ten obszar. Powinna także położyć nacisk na zakończenie prac nad patentem europejskim, wypracowanie regulacji unijnych odnoszących się do funduszy *private equity* oraz stworzenie specjalnej kampanii informacyjnej na temat możliwości funkcjonowania i wspierania MSP na terytorium UE.

Szczególną formą pomocy państwa jest pomoc w postaci udzielania zamówień publicznych z naruszeniem rozbudowanych przepisów w tym zakresie. Wszelkie naruszenia w tej kwestii, np. błędy proceduralne czy definicyjne (choćby przepisy UE pozwalają na ustalenie w procedurze przetargowej pewnych parametrów faworyzujących konkretne technologie), mogą zakończyć się nawet zgłoszeniem sprawy przez Komisję do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Można również wspomnieć o pewnych nietypowych formach udzielania niedozwolonej pomocy publicznej, np. zawyżenia limitów emisji CO₂ dla przedsiębiorstwa, które w ten sposób może uzyskać dodatkowe środki z odsprzedaży nadwyżki takiej emisji innemu przedsiębiorstwu.

Pomoc regionalna rozumiana jako rodzaj pomocy państwa jest realizowana na poziomie poszczególnych państw członkowskich, jednak musi być ściśle skoordynowana z polityką regionalną/spójności prowadzoną na poziomie Wspólnoty. Realizacja pomocy regionalnej dokonywana jest na podstawie tzw. mapy pomocy regionalnej przygotowywanej przez wszystkie państwa członkowskie na okres programowania w ramach danej Perspektywy Finansowej (obecnie obowiązuje Mapa Pomocy Regionalnej na lata 2007–2013). Zasady stosowania pomocy regionalnej są podobne do tych, które obowiązują w zakresie wspólnotowej polityki spójności: wspomagane mogą być tylko te regiony, w których PKB *per capita* jest niższy od 75% średniej *per capita* liczonej dla całej Unii. Ponieważ pomoc regionalna na poziomie państw członkowskich jest przeznaczana na rzecz przedsiębiorstw dokonujących inwestycji, nazywana jest często również pomocą inwestycyjną. Pomoc regionalna może zostać zaakceptowana, jeżeli stanowi ona zachętę do podejmowania inwestycji. Wszystkie zaś programy pomocy muszą spełniać łącznie następujące warunki:

- beneficjent przed rozpoczęciem prac nad realizacją projektu złożył wniosek o przyznanie pomocy;
- organ odpowiedzialny za zarządzanie programem potwierdził na piśmie, że projekt zasadniczo kwalifikuje się do pomocy, gdyż spełnia kryteria określone w programie.

Uzupełnieniem warunków udzielania pomocy regionalnej jest określenie tzw. intensywności pomocy. Co do zasady, intensywność na nie może przekraczać 50% wartości danej inwestycji. Intensywność jest obliczana na podstawie kosztów kwalifikowanych projektów, określanych przez Wytyczne UE. Aktywa nabywane w ramach realizacji projektów muszą ponadto być nowe, ale warunek ten nie dotyczy małych i średnich przedsiębiorstw lub nabywania istniejącego przedsiębiorstwa. Dla obecnej Perspektywy Finansowej intensywność pomocy regionalnej dla polskich województw wynosi 30–50%, przy czym maksymalna, 50% intensywność pomocy została przyznana województwom wschodnim oraz opolskiemu, małopolskiemu, świętokrzyskiemu, kujawsko-pomorskiemu, lubuskiemu, łódzkiemu, a najniższa województwu mazowieckiemu (do końca 2010 r. jest to 40%, a potem 30%).

Należy w tym miejscu wspomnieć o tym, że z uwagi na rosnące znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw, a także widoczne problemy z pozyskiwaniem przez nie finansowania, na okres programowania 2007–2013 wprowadzono po raz pierwszy nowy instrument pomocy regionalnej tzn. pomoc dla nowo powstałych małych i średnich przedsiębiorstw. Pomoc regionalna, dla takich podmiotów nie musi być ponadto notyfikowana Komisji, jak ma to miejsce w przypadku dużych projektów inwestycyjnych o wartości przekraczającej 50 mln euro.

Polityka spójności jako instrument niwelowania dysproporcji w zakresie regionalnego rozwoju gospodarczego

Polityka spójności, wcześniej nazywana polityką regionalną/strukturalną ma za zadanie wspieranie harmonijnego rozwoju regionów państw członkowskich oraz samych państw członkowskich. W czasie obecnej Perspektywy Finansowej (2007-2013) finansowanie potrzeb polityki spójności dokonywane jest z pomocą dwóch funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) oraz Funduszu Spójności. Oba ww. fundusze strukturalne są kierowane do regionów na zasadach podobnych do regionalnej pomocy państwa, tzn. do regionów, których PKB *per capita* jest niższy od 75% średniej *per capita* liczonej dla całej Unii. Finansowanie zaś z zasobów Funduszu Spójności dokonuje się na poziomie państw członkowskich (nie regionów), w których PKB *per capita* jest niższy od 90% średniej *per capita* liczonej dla całej Unii.

Na każdą perspektywę finansową Rada ds. Ekonomicznych i Finansowych (ECOFIN) zatwierdza, na podstawie rekomendacji Komisji Europejskiej, pakiet aktów prawnych stanowiących podstawę wydatkowania środków ze wspomnianych funduszy. Rekomendacje Komisji poprzedzane są analizą danych gromadzonych w sporządzanym co trzy lata raporcie spójności. W raporcie takim wskazuje się na te aspekty polityki regionalnej, które powinny doprowadzić do większej spójności między państwami członkowskimi. Polska uczestniczyła w opracowaniu trzech raportów spójności, także w tym najnowszym (piątym), z 2010 r. Raporty są niejako wskazówką priorytetowych, z punktu widzenia całej Unii Europejskiej, obszarów wymagających finansowania ze wspólnego budżetu. Lektura dwóch ostatnich raportów wskazuje na to, że ostatni kryzys finansowy istotnie wpłynął na kierunki interwencji, którymi zamierza zająć się Unia Europejska. O ile w obu raportach pojawia się problem starzenia się społeczeństwa europejskiego, zmian klimatu, dostaw energii itp., to jednak najnowszy raport jest wyraźnie zdominowany przez próby zwalczenia efektów kryzysu, w tym i deficytów budżetowych państw członkowskich. Pojawiają się też w nim także pewne rekomendacje, chyba nie do końca przemyślane, zmian w kierunkach interwencji polityki spójności, np. dotyczące powiązania postępu wdrażania reform w poszczególnych państwach członkowskich z wielkością udzielanej pomocy. Należy stanowczo stwierdzić, że nie są to rekomendacje, które należałoby popierać, chociażby ze względu na fakt, iż reformy nie zależą od regionów czy miast, głównych beneficjentów pomocy, lecz od działań rządów.

Ponadto, o ile oba ww. wskaźniki (75% i 90%) mogły być odzwierciedleniem standardu życia w regionach Piętnastki, o tyle z pewnością po ostatnich dwóch procesach poszerzenia Unii, wskaźniki te nie uwzględniają znacznego odchylenia od przeciętnej dla regionów Piętnastki poziomu życia w regionach nowych państw członkowskich. Dotychczasowe obserwacje i doświadczenia z realizacji polityki regionalnej w nowych państwach członkowskich nie wskazują ponadto, że automatyczne kierowanie pomocy do uboższych regionów w sposób znaczący pozwala im „dogonić” regiony bogatsze. Spostrzeżenia te wskazują, że europejska polityka spójności wymaga przededefiniowania.

Programy operacyjne w krajach członkowskich powstają na podstawie kierunków interwencji UE w całej Perspektywie Finansowej opracowanych w dokumencie „Strategiczne Wytyczne Wspólnoty” (SWW). SWW są następnie przekładane na kierunki interwencji w poszczególnych krajach, które w na obecnej Perspektywie Finansowej zostały zawarte w Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO). Dopiero gdy NSRO zostały zaakceptowane przez Komisję w maju 2007 r. strona polska mogła przystąpić do opracowywania programów operacyjnych, również wymagających ostatecznej akceptacji Komisji. Ostatnim z zatwierdzonych (początek grudnia 2007 r.) przez Komisję Programem Operacyjnym był program o nazwie „Infrastruktura i Środowisko”, o największej wartości w historii polityki regionalnej UE. Z powyższego harmonogramu wynika, że wszelkie kierunki interwencji z budżetu UE nie są decydowane jednostronnie przez zainteresowany kraj członkowski, lecz muszą wpisywać się w politykę Unii jako całości.

Rekomendacja

Kiedy Szwecja prowadziła negocjacje w sprawie swojego członkostwa w UE, zdołała przekonać, że w interesie całej Unii jest dofinansowywanie z unijnego budżetu rozwoju terenów słabo zaludnionych i subarktycznych. Priorytetem Polski w tym kontekście jest przekonanie partnerów, że dofinansowania wymagają wschodnie tereny naszego kraju, będące także wschodnią granicą Unii. Należy ponadto zwrócić uwagę, że w północno-wschodniej części Polski występują regiony, które są w mniej uprzywilejowanej sytuacji, podobnie jak wspomniane tereny Szwecji. Poza strukturalnym niedorozwojem gospodarczym w relacji do

reszty kraju objęte są one bowiem programem Natura 2000, który nie pozwala w całości na rozwój infrastruktury transportowej, skazane więc są na wegetację bez wsparcia z budżetu Unii.

Rekomendacja

Należy zmodyfikować progi PKB *per capita* dla poszczególnych regionów (jednak nie rezygnując z nich zupełnie). Niezbędne wydaje się także bardziej szczegółowe ukierunkowanie interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na wzmacnianie funkcji metropolitalnych głównych miast w regionie i okalającej ich infrastruktury transportowej, gdyż bez wątpienia funkcje te mogą stanowić stymulator rozwoju całego regionu – poprzez uatrakcyjnianie miast jako miejsc dla nowych inwestycji, przez co powstają nowe miejsca pracy. Mogłoby temu służyć również wzmocnienie inicjatywy wspólnotowej JESSICA, która ma na celu wspieranie inwestycji w zakresie zrównoważonego rozwoju na wspólnotowych obszarach miejskich. Książkowym przykładem doboru priorytetów dla wzmacniania funkcji metropolitalnych może być określenie tych priorytetów w Małopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym dla Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, uwzględniających atrakcyjne otoczenie przyrodnicze i kulturowe.

Rekomendacja

Należy popierać pewną modyfikację kierunków interwencji w ramach polityki spójności polegającą na wzmocnieniu infrastruktury transportowej łączącą Europę Wschodnią i Zachodnią. Prawdopodobnie dyskusje na ten temat będą odbywały się w czasie przewodnictwa Polski.

Obowiązki państwa członkowskiego z tzw. derogacją

Art. 122 Traktatu z Maastricht mówi, że wszystkie państwa członkowskie (poza Wielką Brytanią i Danią, które uzyskały w procesie ratyfikacji tego Traktatu tzw. klauzulę *opt-out*) są zobowiązane do wejścia do strefy euro, a do tego czasu będą traktowane jako kraje z derogacją. Najważniejszym przejawem takiego traktowania jest nieuczestniczenie prezesa banku centralnego państwa członkowskiego z derogacją w obradach i procesie podejmowania decyzji przez Radę Prezesów Europejskiego Banku Centralnego (Radę Zarządzającą EBC) składającą się z członków Zarządu EBC i gubernatorów banków centralnych strefy euro (Rada Prezesów liczy obecnie 6 członków Zarządu plus 16 prezesów banków centralnych, a od stycznia 2011 r. będą to – wraz z przyjęciem Estonii – 23 osoby).

Pierwszym krokiem w kierunku strefy euro jest wprowadzenie waluty kraju kandydującego do Systemu Wahań Kursowych, tzw. ERM II. Waluta musi przebywać w Systemie przez co najmniej dwa lata (jak pokazuje przykład Litwy, nie ma żadnych gwarancji, że będą to tylko dwa lata), bez poważniejszych odchyłeń od kursu centralnego, obecnie $\pm 15\%$. Należy zaznaczyć, że kurs centralny nie jest ustalany jednostronnie przez kraj kandydujący, lecz przez odpowiednie instytucje Unii (ECOFIN na podstawie rekomendacji Komisji Europejskiej i po zasięgnięciu opinii EBC). Oznacza to, że kurs będzie z całą pewnością ustalony na poziomie, który nie będzie satysfakcjonował eksporterów z danego kraju, czego dowodem liczne przykłady (np. z początku lat 90. kurs funta brytyjskiego i z 1997 r. lira włoskiego). Chodzi bowiem o to, że kraje strefy euro wolałyby, by kraj kandydujący nie miał przewagi konkurencyjnej w eksporcie (jest to swego rodzaju protekcjonizm, o którym się oficjalnie nie mówi). W czasie ostatnie-

go kryzysu polska waluta odchyłała się natomiast o prawie 50%, a po ogłoszeniu pomocy finansowej dla Irlandii (listopad 2010 r.) znowu przekroczyła dozwolony zakres wahań. W sytuacji, gdy nasz deficyt budżetowy przekracza przeszło dwukrotnie dozwolony pułap (3% PKB) i nie zanosi się na to, by obniżył się on przed rokiem 2012 lub nawet 2013, nie ma sensu wprowadzanie naszej waluty do ERM II jeszcze przez przynajmniej dwa lata. Utrzymywanie bowiem waluty w Systemie wiąże się, zwłaszcza w obecnym otoczeniu wysokiej zmienności kursów walutowych, z koniecznością dokonywania kosztownych interwencji na rynkach walutowych (kupowania polskiej waluty za euro). Pozostaje poza tym kwestia absorpcji środków unijnych. Jeżeli chcielibyśmy z nich skorzystać w pełni, potrzebne będzie jeszcze znaczne prefinansowanie zakwalifikowanych projektów z polskiego budżetu, co oznacza, że będzie bardzo trudno zejść z wysokości deficytu do poziomu referencyjnego. Nadmierny deficyt, z punktu widzenia przepisów Unii, nie jest sprawą neutralną. Wraz z przeszło dwudziestką innych państw członkowskich jesteśmy już pod obserwacją Komisji w ramach tzw. procedury nadmiernego deficytu. Może to skończyć się dla Polski nawet zawieszeniem wypłaty środków z Funduszu Spójności.

Rekomendacja

Szwecja nie wprowadziła jeszcze swojej waluty (korony) do ERM II, co oznacza, że nie spełnia kryteriów i nie może być zaakceptowana jako państwo członkowskie strefy euro. Jednakże u podłoża takiej sytuacji leży decyzja szwedzkiego społeczeństwa, na co Unia nie ma żadnego wpływu... i żadnej kary. W naszym przypadku, i nie tylko naszym, kary są perspektywą wcale nie abstrakcyjną. W czasie naszego przewodnictwa w Unii należałoby wypracować nową koncepcję przejściowego, postkryzysowego traktowania państw członkowskich z nadmiernym deficytem, co prawdopodobnie uzyskałoby poparcie innych państw członkowskich będących w podobnej sytuacji. Chodzi o to, by prefinansowanie z budżetu krajowego zaakceptowanych projektów (zwłaszcza w kontekście prawdopodobnie przedłużającego się prowizorium budżetowego UE) nie było wliczane do procedury nadmiernego deficytu – należy wskazać na potencjalny rozdział między polityką spójności (która ma przecież na celu wspomaganie regionów zacofanych) a koniecznością szybkiego osiągnięcia kryteriów z Maastricht. Jednocześnie jednak należy zapewnić Unię, że pozostała część deficytu będzie przedmiotem należytej staranności polskiego rządu (i innych).

Pozostaje wreszcie dyskusja nad przyszłą Perspektywą Finansową, która z pewnością osiągnie swoje apogeum w czasie naszego przewodnictwa. Nie jest prawdopodobne, że zostanie utrzymany tryb finansowania w tak ogromnym zakresie Wspólnej Polityki Rolnej i w interesie Polski jest dążenie do przededefiniowania kierunków interwencji budżetowych do dwóch (przynajmniej) obszarów: MSP i Badania i Rozwój (B&R). Inaczej mówiąc, chodzi o wzmocnienie idei z obecnej Perspektywy Finansowej, czyli *earmarking* (przypisywanie do) wydatków do celów Strategii Lizbońskiej (obecnie Strategii Europa 2020).