



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 14.7.2004  
COM(2004) 505 końcowy

Część 1

**Sprawozdanie Komisji**

# **Finansowanie Unii Europejskiej**

**Sprawozdanie Komisji**

**sprawie funkcjonowania systemu środków własnych**

## WSTĘP

Artykuł 9 obecnej decyzji w sprawie środków własnych<sup>1</sup> wzywa Komisję:

„Komisja podejmie przed dniem 1 stycznia 2006 r. ogólny przegląd funkcjonowania systemu środków własnych, któremu w razie konieczności towarzyszyć będą właściwe propozycje, uwzględniające wszystkie istotne skutki rozszerzenia dla finansowania budżetu Unii Europejskiej, możliwość modyfikacji struktury środków własnych poprzez stworzenie nowych autonomicznych środków własnych oraz korektę nierównowagi budżetowej przyznanej Zjednoczonemu Królestwu, a także przyznanie Austrii, Niemcom, Niderlandom i Szwecji redukcji zgodnie z art. 5 ust. 1.”

W odpowiedzi na wniosek Parlamentu Europejskiego i w porozumieniu z Radą, Komisja zobowiązała się do przedstawienia wyżej wymienionego przeglądu funkcjonowania systemu finansowania do końca 2004 r.

W dniu 10 lutego 2004 r. Komisja przyjęła swój komunikat<sup>2</sup> w sprawie Perspektywy Finansowej na lata 2007-2013. W komunikacie tym zidentyfikowano dwa główne elementy obecnego systemu środków własnych zasługujące na wnikliwszą uwagę: pierwszy z nich, to niedostateczna przejrzystość systemu dla obywateli UE oraz ograniczona autonomia ze strony krajowych skarbow państwa; drugi – potrzeba zreformowania istniejącego mechanizmu korekty nierównowag budżetowych.

Zgodnie z tymi ukierunkowaniami, w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono przegląd obecnego systemu i jego głównych wad, zaproponowano uogólniony mechanizm korekty jako dostosowanie tymczasowe z myślą o znalezieniu długofalowego rozwiązania tej istotnej kwestii, oraz podano w ogólnym zarysie przewidzianą na dłuższą metę strukturę środków własnych, która byłaby efektywna, przejrzysta i demokratyczna.

Bardziej szczegółową ocenę tych zagadnień można znaleźć w dokumencie roboczym Komisji załączonym do niniejszego sprawozdania.

### 1. OBECNY SYSTEM ŚRODKÓW WŁASNYCH

Obecny system środków własnych jest wynikiem kolejnych modyfikacji pierwotnego systemu wprowadzonego w 1970 r. System ten można podzielić na trzy następujące kategorie:

- (1) Tradycyjne środki własne (TOR). Są to głównie cła pobierane przez Państwa Członkowskie w imieniu UE.
- (2) Środki oparte na wpływach z podatku od wartości dodanej (VAT). Zasoby z tytułu podatku VAT są pobierane w oparciu o statystyczne ‘hipotetyczne’ zharmonizowane bazy, które są obliczane na podstawie krajowych wpływów z podatku VAT.

---

<sup>1</sup> Decyzja Rady (2000/597, WE, Euratom) w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 253, 7.10.2000, str. 42.

<sup>2</sup> KOM(2004) 101 wersja ostateczna z dnia 10 lutego 2004 r.

Ponadto, hipotetyczna baza VAT jest ograniczona, gdzie stosownie, do 50% dochodu narodowego brutto (DNB) każdego Państwa Członkowskiego, aby zmniejszyć efekt nieco regresywnego charakteru podatku VAT. W praktyce, w wypadku państw objętych regułą tego ograniczenia powoduje to zamianę środków własnych opartych o VAT na środki własne oparte o DNB.

Stopa zwrotu VAT nie może przekraczać 0,5% bazy.

- (3) Środki oparte na DNB. Są to środki pozostałe, służące do bilansowania budżetu. Są one pobierane według jednolitej stawki proporcjonalnie do DNB każdego Państwa Członkowskiego. Nie ma określonego limitu tej stawki poza pułapem środków własnych, który ogranicza łączną sumę wszystkich środków własnych do poziomu maksimum 1,24% DNB UE.

Częścią systemu zasobów własnych jest również specyficzny mechanizm korekty nierównowagi budżetowej Zjednoczonego Królestwa (patrz: sekcja 3). Był on kilkakrotnie modyfikowany, co każdorazowo czyniło go coraz bardziej złożonym i nieprzejrzystym.

Ostatnie zmiany systemu środków własnych zostały wprowadzone przez Radę Europejską w Berlinie w 1999 r. Zmiany te dalej umocniły tendencję zniżkową tradycyjnych i opartych o VAT środków własnych oraz odpowiadający jej wzrost relatywnego udziału wpłat powiązanych z PKB<sup>3</sup>/DNB.

*Tabela 1 – Skład środków własnych UE*  
(w procentach całkowitych środków własnych; gotówkowo)

<b>ŚRODKI WŁASNE za okres 1996-2005 r.</b>										
	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002<sup>1</sup></b>	<b>2003</b>	<b>2004<sup>2</sup></b>	<b>2005<sup>3</sup></b>
TOR	19,1%	18,8%	17,2%	16,8%	17,4%	18,1%	11,9%	13,0%	12,0%	11,4%
VAT	51,3%	45,5%	40,3%	37,8%	39,9%	38,7%	28,8%	25,4%	14,6%	14,1%
PNB/DNB	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
<b>Środki własne ogółem (miliardy EUR)</b>	<b>71,1</b>	<b>75,3</b>	<b>82,2</b>	<b>82,5</b>	<b>88,0</b>	<b>80,7</b>	<b>77,7</b>	<b>83,6</b>	<b>93,3</b>	<b>108,5</b>

<sup>1</sup> Od 2002 r., % TOR zatrzymywany przez Państwa Członkowskie jako zwrot kosztów poboru został podniesiony z 10% do 25%. Różnica ta wynosiła około 2,2 miliarda EUR tak w roku 2002, jak i 2003.

<sup>2</sup> Wstępny projekt budżetu korygującego nr 8/2004 (EU-25).

<sup>3</sup> Wstępny projekt budżetu na rok 2005.

## 2. OCENA FUNKCJONOWANIA OBECNEGO SYSTEMU ŚRODKÓW WŁASNYCH

### 2.1. Kryteria oceny

System środków własnych oraz poszczególne środki własne można ocenić na podstawie określonych kryteriów. Jest praktycznie niemożliwe, aby poszczególne

<sup>3</sup> Przed 2002 r., środki powiązane z PKB (produktem krajowym brutto).

środki własne spełniały wszystkie możliwe kryteria oceny. Jednakże główne istotne kryteria mogą być w rozsądnym stopniu spełnione przez system oparty o kombinację środków różnego charakteru.

Za istotne dla niniejszego sprawozdania uznaje się siedem następujących kryteriów oceny:

- *Widoczność i prostotę;*
- *Autonomię finansową;*
- *Przyczynianie się do sprawnego przydzielania zasobów ekonomicznych;*
- *Dostateczność;*
- *Administracyjną opłacalność;*
- *Stabilność przychodów*
- *Sprawiedliwość wkładów brutto;*

## **2.2. Ocena**

Obecny system funkcjonuje dobrze pod względem kryteriów dostateczności i stabilności, lecz wyraźnie nie spełnia kryterium prostoty i nie przyczynia się znacząco do bardziej sprawnego przydzielania zasobów ekonomicznych w UE. System finansowania z czasem stawał się coraz bardziej złożony, sprawiając trudność nawet dobrze zorientowanemu obywatelowi w zrozumieniu jego działania. Ponadto, autonomia finansowa staje się coraz bardziej ograniczona. Choć finansowanie budżetu jest zagwarantowane przez zasady, które są wiążące dla wszystkich Państw Członkowskich, to jednak praktycznie nie ma bezpośredniego powiązania z obywatelami lub podatnikami. Finansowanie budżetu opiera się natomiast na transferach z krajowych skarbów. W odniesieniu do pozostałych kryteriów obecny system finansowania ujawnił różnorodne mankamenty, jak wyjaśniono to bardziej szczegółowo w dokumencie roboczym Komisji załączonym do niniejszego sprawozdania.

## **3. ZAPOBIEGANIE NADMIERNYM NIERÓWNOWAGOM BUDŻETOWYM**

### **3.1. Kwestia nierównowag budżetowych**

Unia Europejska jest społecznością solidarności, w której pewne części budżetu UE służą jasnemu celowi solidarności, podczas gdy inne finansują realizację określonych celów poprzez uzgodnione programy UE. Jest to źródłem korzyści netto czerpanych z budżetu oraz wkładów netto do budżetu UE, choć korzyści z polityki przypadają na Unię jako całość.

Salda budżetowe netto, mierzone różnicą pomiędzy sumami wpłat i przychodów z budżetu UE, oczywiście nie obejmują w pełni korzyści wynikających z członkostwa w UE.

Tym niemniej, wielkość niektórych spośród tych nierównowag znalazła się w centrum dyskusji politycznych. W roku 1984 Rada Europejska obradująca w Fontainebleau wprowadziła obecny mechanizm korekty dotyczący wkładu netto jednego z Państw Członkowskich, a mianowicie Zjednoczonego Królestwa. Mechanizm ten zwraca Zjednoczonemu Królestwu 2/3 jego wpłat netto zgodnie z koncepcją przyznanych wydatków. Wprowadzenie tego mechanizmu opierało się na ogólnej zasadzie mówiącej, iż

*„... każde Państwo Członkowskie utrzymujące obciążenie budżetowe, które jest nadmierne w stosunku do jego względnego dobrobytu może w stosownym czasie skorzystać z korekty.”*

Choć korekta została postanowiona tylko dla Zjednoczonego Królestwa, to jednak w Fontainebleau uznano już tym samym zasadę uogólnionej korekty ('każde Państwo Członkowskie') z oparciem korekty na wielkości nierównowagi budżetowej ('nadmierna') i zasobności Państwa Członkowskiego w stosunku do UE jako całości ('względny dobrobyt').

Na przestrzeni ostatnich 20 lat, rozwoju gospodarcze, rozszerzenie UE oraz zmiany w strukturze budżetu UE spowodowały znaczącą zmianę kontekstu, w jakim działa obecny mechanizm korekty brytyjskiej.

W poniższej tabeli przedstawiono rozwój dochodu narodowego brutto (DNB) na głowę mieszkańca, wyrażonego w jednostkach siły nabywczej (PPS<sup>4</sup>) w latach od 1984 do 2003 dla wszystkich Państw Członkowskich, które były płatnikami netto do budżetu UE w roku 2002<sup>5</sup>.

	<b>DNB płatników netto na głowę mieszkańca (w PPS)</b> (Średnia UE-15 = 100)	
	<b>2003</b>	<b>1984</b>
Zjednoczone Królestwo	111,2	90,6
Dania	111,1	104,0
Austria	109,8	--
Niderlandy	106,6	95,0
Szwecja	104,6	--
Francja	104,2	104,0
Niemcy	98,6	109,6
Włochy	97,3	92,9

Z uwagi na gwałtowną zmianę pozycji Zjednoczonego Królestwa w stosunku do innych płatników netto oraz zastosowania zasady z Fontainebleau, udzielanie Zjednoczonemu Królestwu korekty na zasadzie wyłącznej powinno zostać ponownie

<sup>4</sup> PPS – jednostka siły nabywczej (ang.: Purchasing Power Standard) jest to sztuczna waluta, która odzwierciedla różnice w krajowych poziomach cen, które nie są uwzględnione przez kursy wymiany walut. Jednostka ta pozwala na znaczące wielkościowe porównania wskaźników ekonomicznych pomiędzy różnymi krajami.

<sup>5</sup> Salda netto przedstawione w niniejszym dokumencie, podobnie jak te, które zostały użyte do korekty brytyjskiej, są skalkulowane z ujęciem wydatków administracyjnych. Z tego powodu, Belgia i Luksemburg nie figurują wśród płatników netto. Ponieważ korekta jest wypłacana o jeden rok później, korekta za rok 2007 zostanie wypłacona w roku 2008.

rozpatrzone. Dlatego istniejący mechanizm należy przekształcić w uogólniony mechanizm korekty służący dwóm następującym celom:

- zapobieżenie nadmiernym ujemnym saldom budżetowym przy jednoczesnym zmniejszeniu różnic pomiędzy płatnikami netto o podobnych poziomach zamożności;
- zagwarantowanie, że koszty finansowania mechanizmu zostaną utrzymane na rozsądnym poziomie.

### **3.2. Wpływ istniejącego mechanizmu korekty na salda netto Państw Członkowskich**

Według obecnego mechanizmu, zwrot Zjednoczonemu Królestwu jego wpłaty netto wynosi 66%. Mechanizm jest finansowany przez wszystkie Państwa Członkowskie stosownie do ich udziałów w DNB, z następującymi wyjątkami:

- Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy w finansowaniu swojego własnego zwrotu
- Udział Niemiec, Niderlandów, Austrii i Szwecji jest ograniczony do 25% ich normalnych udziałów

Choć pozycja netto Zjednoczonego Królestwa przed korektą zmieniła się niewiele od czasu wprowadzenia korekty (-0,48% DNB w 1985 r. i -0,47% w ciągu okresu od 1996 do 2002 r.), to jego ostateczna pozycja netto uległa znacznej poprawie w porównaniu do innych Państw Członkowskich o zbliżonym lub nawet niższym poziomie zamożności, jak Niderlandy i Niemcy (odpowiednio, -0.47% i -0.44% ).

Bardzo ważnym czynnikiem oceny obecnego mechanizmu korekty jest wpływ rozszerzenia Unii. Wraz z przystąpieniem do UE nowych beneficjentów netto salda netto wszystkich dotychczasowych Państw Członkowskich ulegną pogorszeniu, gdyż coraz większa część wydatków jest przydzielana nowym Państwom Członkowskim. Jednakże, na skutek obecnego mechanizmu korekty wielkość korekty dla Zjednoczonego Królestwa wzrośnie bardzo znacznie. Wzrosną więc koszty dla pozostałych Państw Członkowskich, w tym także dla nowych członków UE. Gdyby obecny mechanizm korekty pozostał w mocy, to korekta dla Zjednoczonego Królestwa, według oszacowań Komisji na podstawie propozycji Komisji w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007-2013, wzrosłaby o ponad 50%.

### **3.3. Proponowany uogólniony mechanizm korekty**

Komisja proponuje uogólnienie mechanizmu korekty rozwinięte na podstawie obecnej korekty, w celu powrotu systemu do jego pierwotnego celu, jakim jest zapobieganie nadmiernym obciążeniom budżetowym. Przez wprowadzenie pewnego rodzaju „bezpiecznego poziomu netto” dla dużych płatników netto, których wkład netto przekracza określony poziom, może to również umożliwić przyjęcie bardziej konstruktywnego podejścia do zagwarantowania, że zasoby budżetowe sprostają wyzwaniom polityki rozszerzonej Unii.

Przyszła korekta ma być obliczana na podstawie salda budżetowego netto każdego Państwa Członkowskiego w stosunku do budżetu UE. Mechanizm powinien zostać uruchomiony, jeżeli wpłaty netto przekroczą pewien próg wyrażony jako procent DNB każdego Państwa Członkowskiego, odzwierciedlający minimalny akceptowalny poziom nieograniczonej solidarności finansowej pomiędzy Państwami Członkowskimi. Pozycje netto przekraczające taki próg będą kwalifikować do korekty (częściowej refundacji), dając tym samym zabezpieczenie przed nadmiernymi wpłatami netto. I odwrotnie, łączna wielkość korekt (wielkość zwrotów) będzie ograniczona do pewnej maksymalnej sumy, zabezpieczając w ten sposób przed nadmiernymi kosztami mechanizmu tych, którzy nie czerpią korzyści z mechanizmu. Jeżeli suma wszystkich korekt przekroczy łączną z góry określoną wielkość, to stopa refundacji zostanie odpowiednio zmniejszona.

Każdy mechanizm korekty pociąga za sobą komplikacje finansowania budżetu. Dlatego podstawowa propozycja powinna być stosunkowo prosta i należycie przejrzysta. Mając to na względzie, obecne parametry używane do obliczania korekty brytyjskiej powinny być zmodyfikowane tylko wtedy, gdy jest to konieczne, a uproszczone zawsze, gdy tylko jest to możliwe.

Nowy mechanizm proponowany przez Komisję zawiera następujące elementy:

- ustalenie poziomu progowego jako procentu DNB,
- ograniczenie ogólnej wielkości korekt,
- uproszczenie finansowania korekt poprzez oparcie ich na udziałach w DNB, dzięki czemu wszystkie Państwa Członkowskie będą partycypować w finansowaniu globalnej sumy korekt proporcjonalnie do ich relatywnej zamożności,
- utrzymanie w niezmienionej postaci koncepcji rozdzielonych wydatków i stopy zwrotu do maksymalnej wielkości.

Zgodnie z tą propozycją, Zjednoczone Królestwo byłoby zdecydowanie największym beneficjentem uogólnionego mechanizmu korekty. Według propozycji Komisji w sprawie następnej Perspektywy Finansowej i propozycji w sprawie uogólnionego mechanizmu korekty, Zjednoczone Królestwo otrzymywałoby przeciętnie rekompensatę netto w wysokości w przybliżeniu dwukrotnie większej niż Niemcy.

Tabela 6. <b>Oszacowane salda budżetowe netto</b> (średnia za lata 2008-2013)			
	w % DNB		
	UMK	Obecnie obowiązująca decyzja o środkach własnych	Bez korekty
Zjednoczone Królestwo	-0,51%	-0,25%	-0,62%
Niderlandy	-0,48%	-0,56%	-0,55%
Niemcy	-0,48%	-0,54%	-0,52%
Szwecja	-0,45%	-0,50%	-0,47%
Austria	-0,41%	-0,38%	-0,37%
Włochy	-0,35%	-0,41%	-0,29%
Cypr <sup>6</sup>	-0,33%	-0,37%	-0,28%
Francja	-0,33%	-0,37%	-0,27%
Dania	-0,25%	-0,31%	-0,20%
Finlandia	-0,19%	-0,25%	-0,14%
Hiszpania	0,26%	0,23%	0,32%
Irlandia	0,51%	0,47%	0,56%
Malta	1,10%	1,06%	1,16%
Belgia <sup>7</sup>	1,27%	1,21%	1,32%
Słowenia	1,34%	1,31%	1,40%
Portugalia	1,54%	1,50%	1,60%
Grecja	2,20%	2,16%	2,25%
Węgry	3,09%	3,06%	3,15%
Republika Czeska	3,21%	3,17%	3,26%
Słowacja	3,31%	3,27%	3,36%
Estonia	3,79%	3,76%	3,85%
Polska	3,80%	3,76%	3,85%
Litwa	4,44%	4,41%	4,50%
Łotwa	4,45%	4,40%	4,51%
Luksemburg <sup>7</sup>	5,84%	5,80%	5,89%

W powyższej tabeli przedstawiono szacowane średnie salda budżetowe netto Państw Członkowskich, wynikające z proponowanego uogólnionego mechanizmu korekty w okresie do 2013 r., i porównano je z danymi wynikającymi z kontynuowania obecnego mechanizmu oraz z sytuacją bez korekty.

Uogólniony mechanizm korekty zmniejszy ujemne salda netto, zredukuje rozpiętość pomiędzy płatnikami netto, a z drugiej strony zmniejszy ciężar finansowania spoczywający na tych, którzy nie czerpią korzyści z mechanizmu<sup>8</sup>.

Z uwagi na wprowadzenie proponowanego uogólnionego mechanizmu korekty, Komisja oddzielnie przedstawia określoną propozycję modyfikacji obecnej decyzji w sprawie środków własnych.

<sup>6</sup> Oszacowania dotyczą obszarów kontrolowanych przez Republikę Cypru.

<sup>7</sup> Po wyłączeniu wydatków administracyjnych, Belgia i Luksemburg są postrzegane jako płatnicy netto.

<sup>8</sup> Więcej szczegółów znaleźć można w dołączonym załączniku technicznym.



## 4. STRUKTURA ŚRODKÓW WŁASNYCH

### 4.1. Znalezienie optymalnej struktury środków własnych

Poniżej omówiono trzy podstawowe warianty finansowania budżetu UE. We wszystkich trzech przypadkach tradycyjne środki własne (TOR) byłyby zachowane, gdyż pobieranie ceł importowych stanowi instrument polityki handlowej Unii, z którego wynik „naturalnie” przypada Unii.

#### (1) *Zachowanie w niezmiennym stanie obecnego systemu finansowania*

Obecny system finansowania zapewnia płynne finansowanie budżetu UE. Jednakże system finansowania w swoim obecnym kształcie nie ma bezpośredniego połączenia z obywatelami. Wcześniejsze modyfikacje dokonane z myślą o uwzględnieniu określonych interesów przyczyniły się do zwiększenia nieprzejrzystości systemu. Skutki polityk Unii Europejskiej dla jej budżetu nie są zatem dostrzegalne dla ogółu obywateli. Przy przytłaczającym ciężarze środków opartych na DNB, Państwa Członkowskie, a w szczególności płatnicy netto, mają skłonność do oceniania polityk i inicjatyw UE wyłącznie w kategoriach ich krajowego przydziału, okazując niewielki wzgląd na istotę polityk, co stwarza ryzyko zaciemnienia wartości dodanej, jaką wytwarzają polityki EU.

Z powodu braku jakiegokolwiek łączności i widoczności dla obywateli UE oraz rosnącej motywacji do skupiania się na wąskiej koncepcji budżetowej *juste retour*, obecny system powinien zostać zreformowany.

#### (2) *System finansowania oparty wyłącznie o DNB*

Na podstawie systemu finansowania opartego wyłącznie o klucz DNB Unia byłaby całkowicie zależna od „wkładów” z Państw Członkowskich. Zaletą takiego systemu jest to, że byłby on prosty do zrozumienia. „Wkład” poszczególnych państw byłby ściśle związany z ich względną zamożnością. Jednak finansowanie budżetu przy pomocy wpłat Państw Członkowskich może być wystarczające dla organizacji międzynarodowej, jak np. ONZ. Nie odpowiada natomiast statusowi Unii Europejskiej. Sugerowałoby to koncepcję Unii, której obywatele są reprezentowani wyłącznie pośrednio przez swoje Państwa Członkowskie. Status UE jako Unii Państw Członkowskich oraz obywateli, który obecnie znajduje odzwierciedlenie w Traktacie, zostałby całkowicie zarzucony w sposobie finansowania budżetu. To z kolei oznaczałoby zarzucenie koncepcji środków „własnych”, która jest fundamentem finansów UE od czasu pierwszej decyzji w 1970 r. sprawie środków własnych. Komisja odrzuca taki wariant.

#### (3) *System finansowania oparty wyłącznie o DNB*

System oparty w dużym stopniu o środki powiązane z podatkami stwarza możliwość zwiększenia autonomii finansowej budżetu UE przez stworzenie bardziej bezpośredniej relacji pomiędzy budżetem UE a jej obywatelami. Przejście w kierunku osób fizycznych i podmiotów gospodarczych jako płatników i odpowiadająca temu redukcja udziałów Państw Członkowskich w

finansowaniu budżetu UE przyniosłoby większą przejrzystość, a tym samym zwiększenie politycznej odpowiedzialności władz budżetowych za ich decyzje w sprawie wydatków. Przyczyniłoby się to także do przesunięcia punktu ciężkości dyskusji politycznych z wkładów krajowych na meritum polityk UE i ogólny interes Europy. Wreszcie zwiększona przejrzystość podniosłaby wiarygodność finansów UE, których wielkość wynosząca mniej niż 2,5% ogólnych wydatków publicznych w UE jest często przeceniana.

Jednakże finansowanie budżetu UE oparte *całkowicie* na podatkach nie wydaje się odpowiednie. Ponieważ wymóg zrównoważonego budżetu stawiany przez Art. 268 traktatu nie jest i nie powinien być kwestionowany, zasoby fiskalne nadające obecnie rolę środkom DNB jako „pozostałym” środkom uzupełniającym, pociągałby za sobą zmienną stawkę podatkową zgodnie z potrzebami budżetowymi lub wymagałyby większej elastyczności po stronie wydatków, niż pozwalają na to obecne ramy Perspektywy Finansowej. Jednakże częste zmiany stawki podatkowej byłyby w praktyce niemile widziane przez podatników (niepewność prawna, technicznie i administracyjnie niewygodne procedury) i mogłyby kolidować z krajowymi rozwiązaniami podatkowymi. Lepsza wydaje się metoda progresywna, polegająca na utrzymywaniu ograniczonych środków opartych na DNB przy jednoczesnym zwiększaniu udziału środków opartych na podatkach.

Reforma struktury środków własnych powinna więc skupić się na neutralnym dla budżetu wprowadzeniu nowych, opartych na podatkach środków stanowiących maksymalnie połowę budżetu.

## **5. KU SYSTEMOWI FINANSOWANIA OPARTEMU NA WKŁADACH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH ORAZ OBYWATELI**

### **5.1. Zwiększenie udziału środków własnych opartych na podatkach**

Reforma systemu finansowania powinna skoncentrować się na wadach obecnego systemu, tj. braku bezpośredniego połączenia z obywatelami UE, zależności od transferów z krajowych skarbów oraz nieuzasadnioną złożonością, przyczyniając się jednocześnie w miarę możliwości do sprawnego przydzielania zasobów. Inne kryteria stają się dla nowych zasobów mniej istotne, o ile ogólny system pozwala na ich spełnienie w rozsądnym stopniu.

Przez wzgląd na równość między obywatelami różnych Państw Członkowskich, wprowadzenie nowych środków fiskalnych wymaga uprzedniej harmonizacji bazy podatkowej. Wybór najodpowiedniejszych zasobów opartych o podatki w decydującym stopniu zależy od faktycznego stopnia harmonizacji bazy podatkowej.

Istnienie regionalnej arbitralności<sup>9</sup> lub obecność transgranicznych incydentalności stanowią silne argumenty na rzecz harmonizacji baz i stawek podatków, co ponadto

---

<sup>9</sup> Regionalna arbitralność odnosi się do sytuacji, w której trudno jest określić dokładny udział podstawy podatku, jaki ma być przydzielony poszczególnym Państwom Członkowskim, lub w której istnieje duża (potencjalna) rozbieżność pomiędzy krajem pobierającym podatek a krajem będącym siedzibą przedstawicieli gospodarczych ponoszących ciężar podatku.

uzasadniałoby przekazywanie całości lub części odpowiadających dochodów z podatków na poziom UE. Mogłoby to przyczynić się do ograniczenia nieefektywnego przydzielania zasobów ekonomicznych.

Zwiększenie udziału zasobów własnych opartych o podatki w budżecie UE nie wymaga wprowadzania żadnych nowych podatków. Jednakże pociąga za sobą decyzję o podziale dochodu lub stawek podatkowych pomiędzy kraje i UE. Udział UE mógłby stanowić część krajowej stawki płaconej przez podatników. Budżet ogólny UE, i tak ograniczony przez pułap środków własnych do maksimum 1,24% DNB w UE, nie wzrósłby, gdyż dochód ze środków opartych na podatkach zostałby zrekompensowany przez odpowiednie zmniejszenie obecnych środków opartych na DNB.

W następnych sekcjach zostaną omówione trzy główne opcje mające na celu udoskonalenie funkcjonowania systemu finansowania UE. Wszystkie z nich przewidują utrzymanie obecnych środków opartych o DNB jako środków uzupełniających, lecz zakładają, że maksymalnie połowa budżetu będzie finansowana przez nowe zasoby fiskalne, które ponadto zastąpiłyby obecny statystyczny VAT.

## **5.2. Opcja 1 – System środków własnych z zasobami fiskalnymi powiązanimi ze zużyciem energii**

Zgodnie z nową dyrektywą w sprawie opodatkowania energii<sup>10</sup> większość produktów energetycznych podlega opodatkowaniu wspólnotowemu. Choć przyjęta dyrektywa w sprawie opodatkowania energii nie została sporządzona w celu wprowadzenia nowych środków własnych, stwarza ona do tego odpowiednie warunki poprzez zharmonizowanie baz podatkowych i ustalenie minimalnych stawek.

Zasoby fiskalne z opodatkowania produktów energetycznych nie musiałyby jednak dotyczyć wszystkich produktów objętych tą dyrektywą. Podatek na rzecz UE mógłby być ograniczony do bazy podatkowej dotyczącej paliw do pojazdów samochodowych transportu drogowego (etyliny ołowiowej i bezołowiowej, oleju napędowego, gazu LPG oraz gazu ziemnego używanego do transportu). Byłoby to stosunkowo proste z administracyjnego punktu widzenia, ponieważ ta baza podatkowa jest już zharmonizowana na poziomie UE, a także ponieważ większość możliwości zróżnicowania podatków dopuszczanych przez dyrektywę dotyczy innych produktów energetycznych.

Podatek UE od paliw lotniczych lub związanych z nimi emisji mógłby być przydatnym uzupełnieniem podatku od paliw do pojazdów samochodowych transportu drogowego. Europejski system transportu lotniczego jest w wysokim stopniu zintegrowany i emisje lotnicze przekraczają granice państw. Istnieją zatem silne argumenty za opodatkowaniem takich emisji na poziomie UE, jako sposobem umiędzynarodowienia zewnętrznych społeczno-ekonomicznych kosztów zmian klimatycznych oraz innych efektów środowiskowych wywoływanych przez

---

<sup>10</sup> Dyrektywa Rady 2003/96/WE z 27.10.2003 r. zmieniająca strukturę ram wspólnotowych dla opodatkowania produktów energetycznych i elektryczności (Dz.U. L 283 z 31.10.2003 r.).

lotnictwo przez ujęcie ich w cenach przelotów. Jednakże paliwo lotnicze (nafta) jest aktualnie zwolnione od opodatkowania dla przelotów międzynarodowych.

Z technicznego punktu widzenia, wprowadzenie zasobów fiskalnych opartych na paliwie do transportu drogowego byłoby możliwe w stosunkowo krótkim czasie (około 3-6 lat).

### **5.3. Opcja 2 – System środków własnych z zasobami fiskalnymi opartymi o VAT**

Ze względu na jego bezpośredni związek z codzienną konsumpcją, i przeciwnie do obecnych środków opartych na „statystycznym” podatku VAT, zastosowanie stawki UE do krajowych baz VAT stworzyłoby bezpośrednie połączenie pomiędzy finansowaniem budżetu UE a obywatelem i podniosłoby w Unii świadomość kosztów.

Prawdziwie fiskalne zasoby oparte o VAT byłyby realizowane przez przyjęcie stawki UE jako części krajowej stawki VAT płaconej przez podatników. Stawka ta byłaby nałożona wraz ze stawką krajową w oparciu o tę samą bazę opodatkowania. Obywatele nie ponosiliby dodatkowego ciężaru podatkowego, gdyż stawka UE byłaby rekompensowana przez odpowiednie obniżenie krajowej stawki VAT. Na przykład, jeżeli krajowa stawka VAT wynosi 21%, a stawka UE byłaby ustalona na poziomie 1%, to stawka krajowa obniżyłaby się do 20%. Łączna stawka pobieranego podatku VAT wynosiłaby nadal 21 %.

Ze względu na większą przejrzystość VAT UE i VAT krajowy powinny figurować jako oddzielne pozycje na fakturze lub rachunku, który osoba podlegająca podatkowi przekazuje swojemu klientowi.

Stawka UE w wysokości 1% byłaby wystarczająca do pokrycia około połowy potrzeb związanych z finansowaniem budżetu UE.

Potencjalne trudności związane z tą propozycją dotyczą niepełnej harmonizacji systemów VAT Państw Członkowskich, związanej głównie z towarami o zerowej stawce VAT. Inna potencjalna trudność może wynikać z różnego udziału bazy VAT w dochodzie krajowym w różnych Państwach Członkowskich (tzw. regresywności VAT), co począwszy od 1988 r. skłoniło Państwa Członkowskie do zredukowania swojego udziału w środkach własnych. Z drugiej strony, patrząc z perspektywy konsumenta, stawka UE miałaby ten sam wpływ na porównywalnych konsumentów w Unii<sup>11</sup>.

Technicznie, wprowadzenie stawki VAT UE byłoby możliwe w stosunkowo krótkim czasie (do 6 lat).

---

<sup>11</sup> Zakładając, że skutki zerowych stawek są neutralizowane (patrz również aneks do niniejszego sprawozdania).

#### **5.4. Opcja 3 – System środków własnych z zasobami fiskalnymi opartymi na podatku od dochodów przedsiębiorstw**

Podobnie jak w przypadku dwu pozostałych opcji, także zasoby fiskalne UE oparte o podatek od dochodów przedsiębiorstw wymagałyby uprzedniego ustalenia wspólnej (scalonej) bazy podatkowej, która byłaby stosowana do firm. Taka harmonizacja przyczyniłaby się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i sprawniejszego podziału zasobów ekonomicznych, który jest obecnie zniekształcony za sprawą transgranicznych incydentalności. Istnienie obecnie 25 odrębnych krajowych systemów podatkowych oraz mnogość przepisów, konwencji i praktyk podatkowych stanowi samo w sobie barierę dla transgranicznej aktywności gospodarczej. Nakłada to znaczne koszty dostosowawcze na firmy działające w różnych krajach na terenie UE i prowadzi do licznych luk w systemie podatkowym.

Obecne prace związane z kompleksową reformą opodatkowania przedsiębiorstw skupiają się na koncepcji wspólnej (scalonej) podstawy, najprawdopodobniej dla podgrupy zainteresowanych Państw Członkowskich, w celu usunięcia przeszkód dla rynku wewnętrznego. Prace te nie przewidują żadnego działania w stosunku do stawek podatkowych, ani też nie są prowadzone z myślą o podniesieniu dochodów budżetu UE.

Opcja związana z podatkiem od dochodów przedsiębiorstw pociągałaby za sobą ustalenie minimalnej stawki podatkowej odniesionej do zharmonizowanej bazy podatkowej.

Dochód z podatków od dochodów przedsiębiorstw jest znaczący, przy łącznych wpływach w UE wynoszących aktualnie średnio 2,6 % ogólnego DNB UE. Zatem, dla potrzeb budżetu UE, trzeba byłoby przekazać do UE mniej niż jedną czwartą tych dochodów.

Biorąc pod uwagę obecną sytuację, wdrożenie tej alternatywy zajęłoby najwięcej czasu, zarówno z perspektywy politycznej, jak i administracyjnej.

## **6. PODSUMOWANIE I WNIOSKI**

Wprowadzenie nowych środków własnych opartych na podatkach, zastępujących obecne środki oparte na statystycznym podatku VAT i finansujących znaczną część budżetu UE umożliwiłoby przezwycięzenie głównych wad obecnego systemu, tj. braku bezpośredniego powiązania z obywatelami UE, przytłaczającego uzależnienia od transferów z krajowych skarbów oraz nieuzasadnionej złożoności. Mogłoby ponadto przyczynić się do lepszego przydzielania zasobów ekonomicznych w UE. Środki oparte na DNB, nawet jeśli będą stanowiły mniejszą część ogólnych środków własnych niż w obecnym systemie, powinny nadal odgrywać ważną rolę i zapewniać, że system będzie w miarę spełniał wszystkie stosowne kryteria.

Komisja proponuje trzy główne opcje wprowadzenia ewentualnych przyszłych fiskalnych środków własnych, a mianowicie: środki oparte o 1. zużycie energii, 2. krajowe bazy podatku VAT, oraz 3. dochody od przedsiębiorstw.

Środki oparte na zużyciu energii i ustalone jako podatek UE od paliw do pojazdów samochodowych w transporcie drogowym byłyby wystarczającym i stabilnym

źródłem finansowania budżetu UE i stworzyłyby bezpośrednie połączenie z obywatelami. Baza podatków jest już zharmonizowana na poziomie UE. Mogłyby one być uzupełnione przez podatek UE od paliw lotniczych lub związanych z nimi emisji, likwidując tym samym obecne zwolnienie podatkowe przysługujące paliwu do samolotów odrzutowych i ustalając cenę za środowiskowe koszty lotnictwa.

Harmonizacja bazy podatkowej w dziedzinie VAT jest już dość zaawansowana i jest wystarczającym i stabilnym źródłem dochodów. Zasoby fiskalne oparte o VAT sprawiłyby, że finansowanie UE byłoby bardzo dobrze widoczne dla obywateli UE. Byłyby one ponadto ewolucyjne, gdyż pociągałyby za sobą reformę istniejących przepisów, zamiast wprowadzania całkowicie nowego rodzaju środków. Z administracyjnego punktu widzenia ich wprowadzenie nie stwarza jakichkolwiek niemożliwych do pokonania trudności.

Ze względu na związek ze wspólną polityką UE i obecność incydentalności transgranicznych, dochód ze zharmonizowanej bazy podatku od dochodów przedsiębiorstw byłby także odpowiednim źródłem finansowania budżetu UE.

Unia Europejska jest unią Państw Członkowskich i obywateli. Każda z trzech analizowanych powyżej opcji wprowadzenia fiskalnych zasobów własnych byłaby przetransponowaniem tej koncepcji na obszar finansowania budżetu UE. Wzmocnienie bezpośredniego powiązania obywateli z budżetem umożliwiłoby ponadto przeniesienie punktu ciężkości debat politycznych o wydatkach na kwestie merytoryczne, zamiast na wyłącznie „krajowe” budżetowe „pozycje netto”.

Oczywiście, każde nowe przydzielenie środków do budżetu UE musi nie tylko zostać jednomyślnie zatwierdzone przez Radę, lecz także ratyfikowane przez parlamenty wszystkich Państw Członkowskich.

Wdrożenie zasobów opartych na energii lub VAT jest możliwe do wykonania w średnim okresie, podczas gdy zasoby fiskalne oparte na podatku od dochodów przedsiębiorstw należy postrzegać jako opcję wymagającą dłuższego czasu. Niezbędne jest teraz ukierunkowanie polityczne w celu przygotowania warunków do zreformowania struktury istniejących środków własnych. Mając to na względzie, Komisja wzywa Radę do:

- dyskusji opcji zaproponowanych w niniejszym sprawozdaniu;
- przyjęcia do wiadomości zamiaru Komisji polegającego na opracowaniu mapy drogowej w celu zastąpienia, na podstawie propozycji Komisji, aktualnych środków własnych opartych na VAT prawdziwymi, opartymi na opodatkowaniu, środkami własnymi do roku 2014;

Aby zapewnić krótkofalowe rozwiązanie kwestii nadmiernych nierównowag budżetowych począwszy od wejścia w życie następnej Perspektywy Finansowej, Komisja wnioskuje o:

- wprowadzenie uogólnionego mechanizmu korekty w celu korygowania nadmiernej nierównowagi sald zgodnie z decyzją Rady w sprawie system środków własnych oraz towarzyszących mu propozycji środków wykonawczych.