

**Małgorzata Misiak**

Uniwersytet Łódzki

---

**SYSTEM ZASOBÓW WŁASNYCH  
UNII EUROPEJSKIEJ. PRÓBA OCENY**

---

**Streszczenie:** Artykuł omawia najważniejsze wątki w debacie na temat systemu finansowania UE. Wychodząc od istoty zasobów własnych, autorka ocenia rzeczywistą autonomię finansową UE. Następnie charakteryzuje obecne źródła dochodów budżetu UE. Artykuł kończy się omówieniem i oceną możliwych scenariuszy zmian.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, Unia Europejska, budżet ogólny UE, system zasobów własnych UE.

Budżet ogólny UE jest najistotniejszym elementem w systemie finansowania UE. Są z niego finansowane wszystkie rodzaje działalności oraz wydatki administracyjne unijnych instytucji. Dysponuje on środkami w wysokości 141,5 mld euro [*Budżet ogólny...* 2010, s. 5]. Obecnie UE stoi w przededniu negocjacji ram finansowych na okres po 2013 r. W październiku 2010 r. Komisja opublikowała wyniki średniookresowego przeglądu budżetu przeprowadzonego w latach 2008-2009 [*Przegląd budżetu...* 2010]. W czerwcu ukażą się jej propozycje dotyczące m.in. nowych zasad finansowania UE. Celem niniejszego artykułu jest ocena systemu finansowania UE, w tym zwłaszcza stopnia jej autonomii finansowej, w związku z istnieniem zasobów własnych, stanowiących źródła dochodów do budżetu ogólnego.

W pierwszym okresie funkcjonowania, tj. w latach 1958-1970, WE finansowana była ze składek państw członkowskich, proporcjonalnych do potencjału gospodarczego. Traktat przewidywał, że po upływie okresu przejściowego Rada podejmie decyzję o wprowadzeniu systemu środków własnych. Tak też się stało. 21 kwietnia 1970 r. Rada podjęła pierwszą decyzję w sprawie systemu zasobów własnych [Decyzja Rady 243/1970...]. Przyjęte rozwiązanie podyktowane było przede wszystkim chęcią zapewnienia finansowej autonomii Wspólnoty, a także dążeniem do uniknięcia dodatkowych dyskusji i możliwych konfliktów przy podejmowaniu decyzji o przekazaniu środków finansowych, co mogło powodować opóźnienia w pozyskiwaniu dochodów lub nawet prowadzić do powstania deficytu [Oręziak 2004, s. 131].

W *Traktacie o funkcjonowaniu UE* (TFUE) zapisano, że „UE pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk”<sup>1</sup>. Zasoby własne definiowane są jako „środki przekazane Unii w sposób nieodwołalny, trafiające do budżetu w sposób automatyczny, bez konieczności podejmowania każdorazowo decyzji ze strony państw członkowskich” [*EU Public...* 2008, s. 132; *Annexes to the Explanatory...* 2007, s. 20; *Updated Checklist...* 2003, s. 5]. Pojęcie to jest jednak mylące. Wprawdzie traktat o funkcjonowaniu UE nakłada na państwa członkowskie obowiązek w zakresie finansowania UE, lecz to Rada, reprezentująca przeciw interesy narodowe krajów należących do Wspólnoty, przyjmuje przepisy mające zastosowanie do systemu zasobów własnych, w tym także ustanawiające lub uchylające istniejące kategorie dochodów<sup>2</sup>. Co więcej, przepisy te muszą być zatwierdzone przez państwa członkowskie, zgodnie z obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi.

W decyzji w sprawie systemu środków własnych z 21 kwietnia 1970 r. Rada przyjęła, że od 1 stycznia 1975 r. budżet WE będzie finansowany całkowicie z zasobów własnych. Środki te miały pochodzić z ceł, opłat rolnych i „dochodów podatkowych powstałych przez pomnożenie jednolitej stawki przez podstawę opodatkowania podatkiem od wartości dodanej, wyliczaną w jednakowy sposób we wszystkich państwach członkowskich” [Decyzja Rady 243/1970..., art. 1, 4].

Cła na artykuły przemysłowe pobierane są na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej (TARIC), wprowadzonej 1 lipca 1968 r. w ramach tworzonej Wspólnej Polityki Handlowej, od importu artykułów przemysłowych z państw trzecich<sup>3</sup>.

Cła na artykuły rolne to opłaty pobierane w związku z importem produktów rolnych z krajów trzecich w ramach utworzonej w 1962 r. Wspólnej Polityki Rolnej<sup>4</sup>. O ile cła mają charakter zewnętrzny, opłaty rolne wnoszone są przez producentów rolnych i mają współfinansować koszty wspólnych organizacji rynków.

Wielkość środka własnego z tytułu VAT wyznaczona jest przez pomnożenie jednolitej stawki VAT przez podstawę. Od 2007 r. jednolita stawka nie może przekraczać 0,3% podstawy opodatkowania [Decyzja Rady 436/2007..., art. 2, ust. 4], choć dla Austrii, Niemiec, Holandii i Szwecji zaakceptowano stawki znacznie niższe, co miało zmniejszyć obciążenia tych państw finansowaniem UE<sup>5</sup>. Podstawa VAT jest otrzymywana przez podzielenie dochodów z tytułu VAT przez efektywną stawkę VAT [*EU Public...* 2008, s. 241]. Jest to tzw. metoda dochodowa, która prowadzi

---

<sup>1</sup> Art. 311. Wszystkie odniesienia do TFUE dotyczą wersji skonsolidowanej opublikowanej w DzUrz UE C115, 9.05.2008.

<sup>2</sup> Na temat różnicy pomiędzy zasobami własnymi a składkami państw członkowskich por.: [Ehlermann 1982].

<sup>3</sup> Obecnie 25% wpływów z ceł zostaje zatrzymanych przez kraje członkowskie na pokrycie kosztów ich poboru.

<sup>4</sup> Obecnie 25% wpływów z ceł zostaje zatrzymanych przez kraje członkowskie na pokrycie kosztów ich poboru.

<sup>5</sup> Dla Austrii jest to 0,025%, dla Niemiec – 0,15%, dla Holandii i Szwecji – 0,1%.

do wyznaczenia fikcyjnych obciążeń tym podatkiem, dalekich od faktycznie ponoszonych przez obywateli UE. Obecnie podstawa VAT nie może przekraczać 50% Dochodu Narodowego Brutto (DNB)<sup>6</sup>. Jest to tzw. *capping*. W 2007 r. sytuacja taka wystąpiła w 11 państwach członkowskich [Kawecka-Wyrzykowska 2008, s. 101]. Przyjęte rozwiązanie ma osłabić regresywność VAT, tj. zmniejszyć ciężar wpłat państw mniej zamożnych<sup>7</sup>. Wynika z tego, że na skutek przyjętej metody wyznaczania podstawy VAT i, w przypadku wielu państw, oparciu szacunków na DNB pojęcie zasobów własnych z tytułu VAT zostało sprowadzone do składek państw członkowskich. Zauważył to już w 1998 r. Trybunał Obrachunkowy, który napisał w swoim raporcie: „idea zasobów własnych z tytułu VAT charakteryzuje się dużą niespójnością. Jeśli mają one być traktowane jako składka państw członkowskich [a tak jest istotnie – M.M.], powinny być zlikwidowane w 1988 r., wtedy gdy wprowadzono czwarte źródło dochodów do budżetu. Jeśli mają być autentycznym podatkiem od konsumpcji płaconym przez obywateli UE, mechanizm cappingu może być zakwestionowany” [Special Report no 6/98..., pkt 3.1.6, 5.5].

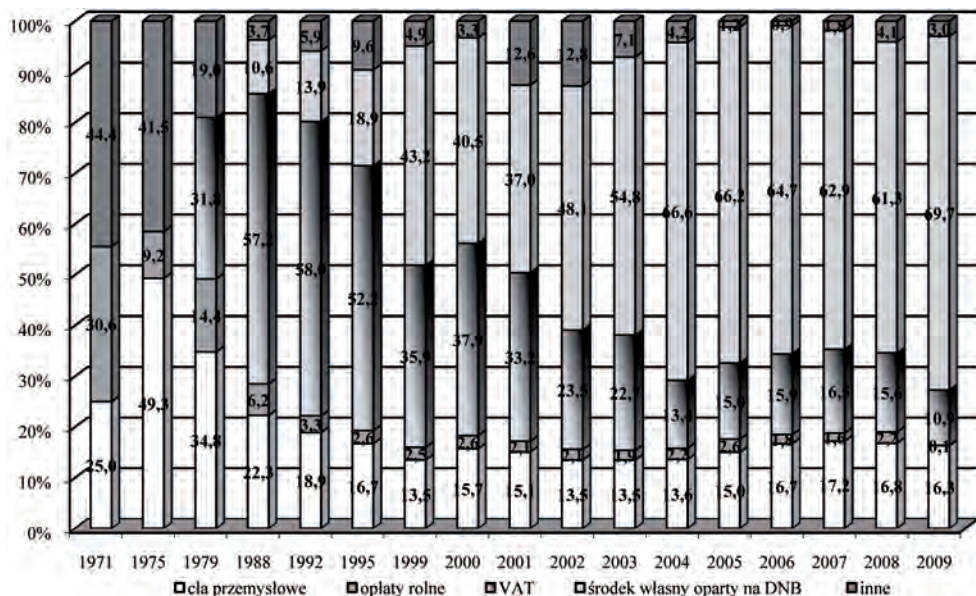
Składkowy charakter ma czwarte źródło dochodów budżetu ogólnego UE wprowadzone w 1988 r. jako źródło równoważące, domykające budżet. Jest ono wyznaczane w ten sposób, że od planowanych wydatków budżetu odejmowana jest planowana wielkość dochodów pochodzących z trzech źródeł. Otrzymana w ten sposób różnica pokrywana jest ze środka własnego DNB, przy czym udział danego państwa w tej „składce” jest proporcjonalny do udziału w DNB UE.

Ewolucję struktury dochodów budżetowych przedstawia rys. 1. Wynika z niego, że na przestrzeni lat systematycznie maleje znaczenie tradycyjnych zasobów własnych: ceł, opłat rolnych i VAT, podczas gdy wzrasta rola czwartego źródła. Negatywnym efektem tej ewolucji jest to, że budżet UE po stronie dochodów jest w coraz mniejszym stopniu wspólnotowy, a w większym stopniu – składkowy. Swemu niezadowoleniu ze *status quo* dała wyraz Komisja Europejska w raporcie na temat zasobów własnych, oceniając, że „obecny system finansowania zapewnia płynne finansowanie budżetu UE. Jednakże [...] w swoim obecnym kształcie nie ma bezpośredniego połączenia z obywatelami. 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

<sup>6</sup> W lipcu 2003 r. Rada na mocy rozporządzenia 1287/2003 zastąpiła stosowane wcześniej odniesienia do Produktu Narodowego Brutto (PNB) odniesieniem do Dochodu Narodowego Brutto (DNB). Nie zmienia to jednak istoty rzeczy, ponieważ w myśl Europejskiego Systemu Rachunkowości Narodowej i Regionalnej ESA 95 oba agregaty w cenach rynkowych są sobie równe.

<sup>7</sup> W literaturze przedmiotu nie ma zgody co do tego, czy przyjęte rozwiązania są regresywne. Nie zmienia to faktu, że argument ten jest bardzo nośny politycznie i często wykorzystywany w negocjacjach budżetowych. Więcej na ten temat w: [Cipriani 2007, s. 46-55].

ryzyko zaciemnienia wartości dodanej, jaką wytwarzają polityki UE [...]. Obecny system powinien zostać zreformowany” [Finansowanie Unii..., s. 9].



Rys. 1. Ewolucja dochodów budżetu ogólnego UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [EU Budget... 2010].

W debacie nad przyszłością systemu zasobów własnych UE można wyróżnić dwa możliwe kierunki rozwoju [Finansowanie Unii..., s. 8-13]. Pierwszy z nich polegałby na zastąpieniu obecnych źródeł finansowania jednym opartym na DNB. Rozwiązanie to upraszczałoby obecny system finansowania oraz zwiększało jego przejrzystość. Gwarantowałoby również sprawiedliwy podział składek, ponieważ byłyby one całkowicie uzależnione od względnej zamożności danego państwa. Projekt ten ma jednak wady: „nie oddaje specjalnego statusu UE na tle innych organizacji międzynarodowych” [Finansowanie Unii..., s. 8, 9], ponieważ oznacza rezygnację z systemu środków własnych, brak autonomii finansowej Unii i *de facto* powrót do systemu składowego.

Druga propozycja polegałaby na stworzeniu nowych źródeł finansowania UE opartych na podatkach. Takie rozwiązanie zapewniłoby autonomię finansową UE. Stworzenie bezpośredniego powiązania pomiędzy podatnikami (osobami fizycznymi bądź prawnymi) a budżetem europejskim przyniosłoby większą przejrzystość, przyczyniłoby się do zwiększenia politycznej odpowiedzialności władz budżetowych za ich działalność, a także prowadziłyby do przesunięcia punktu ciężkości dyskusji nad budżetem z wkładów krajowych na ogólny interes Europy [Kawecka-

-Wyrzykowska 2008, s. 109]. Biorąc jednak pod uwagę to, że zgodnie z traktatem o UE (TUE) „wszystkie kompetencje nie przyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich” [*Traktat o Unii...* 2010, art. 5], a polityka podatkowa jest wyłączną domeną krajów należących do UE, system środków własnych musiałyby się opierać na zasadzie udziału w dochodach z podatku, w myśl której określona część tych dochodów byłaby przekazywana bezpośrednio do budżetu Unii [Gross, Micossi 2005, s. 11], tak jak to jest w przypadku władz lokalnych i regionalnych w większości państw członkowskich.

Podatek europejski nie jest pomysłem nowym: już w 1965 r. Komisja zalecała, by pierwszy wybrany w bezpośrednich wyborach Parlament Europejski podjął decyzję o wprowadzeniu w pełni autonomicznych źródeł finansowania Wspólnot [*Financement de la politique...* 1965]. Kwestia ta była także przedmiotem badań prowadzonych przez grupę D. MacDougalla [*Report of the Study...* 1977]. Problem jednak w tym, że wprowadzenie systemu finansowania UE opartego na fiskalnych zasobach własnych nie jest wolne od twardych uwarunkowań ekonomii politycznej. W negocjacjach nad ramami finansowymi na lata 2007-2013 zaledwie kilka państw „wyraziło zainteresowanie” (co nie jest tożsame z udzieleniem poparcia) propozycjami finansowania budżetu europejskiego ze źródeł podatkowych, a większość była przeciwna [Burkiewicz, Wtorek 2008, s. 99]. Podobne wnioski wpływały z przeglądu budżetu 2008/2009. W jego ramach dość powszechnie wypowiedany był pogląd, że europejski podatek, z którego finansowany byłby budżet Unii, postrzegany byłby jako znaczące obciążenie obywateli i przedsiębiorstw i podkopałoby i tak w wielu państwach niewystarczające poparcie dla integracji. Wielu było także zwolenników tezy, iż wprowadzanie podatku europejskiego nie jest możliwe w obliczu zróżnicowania systemów podatkowych w państwach członkowskich [*Przegląd budżetu...* 2008]. W rezultacie, jak to ujął Parlament Europejski w swojej rezolucji, „nie nadszedł jeszcze czas na wprowadzenie w perspektywie krótkoterminowej podatku unijnego” [Rezolucja Parlamentu... 2007, pkt 37].

Nawet przy założeniu istnienia poparcia politycznego dla tej propozycji, istotną trudnością w realizacji tego projektu jest to, że w obliczu konstytucyjnego wymogu równowagi finansów UE wpływy podatkowe musiałyby być uzupełniane środkiem własnym opartym na DNB. Źródło to – dzięki swojemu rezydualnemu charakterowi – domykałoby budżet i dzięki temu pozwalałoby zachować równowagę pomiędzy planowanymi wydatkami a dochodami podatkowymi, które są zmienne w czasie i niepewne. Bez tego rozwiązania potrzebna byłaby zmienna stawka podatkowa, co byłoby niemile widziane przez podatników, lub większa elastyczność po stronie wydatków, co jest niemożliwe w świetle rygorów wynikających z wieloletnich ram finansowych.

Otwartą kwestią jest wybór podatku na potencjalne źródło dochodów do budżetu UE. Lista „kandydatów” jest długa [Begg, Grimwade 1998; Paluszak 2001, s. 124-140]. W raporcie *Finansowanie Unii Europejskiej* [2004] Komisja rekomendowała – opcjonalnie – trzy kandydatury:

- podatek energetyczny,
- podatek VAT; obywatele UE płaciliby wspólnotowy podatek, obok VAT-u narodowego; ciężar wprowadzenia nowego podatku byłby zrekompensowany obniżeniem krajowej stawki VAT,
- podatek od zysków przedsiębiorstw.

Pozyskanie zgody wszystkich państw członkowskich dla jednej z propozycji wydaje się niezwykle trudne. Największy stopień konsensu istnieje wokół podatku VAT. Zaletą finansowania budżetu UE z wpływów z podatku VAT byłaby przejrzystość [Cattoir 2004]. Podatek VAT w dwóch istniejących obok siebie stawkach: krajowej i unijnej, będzie bardzo widoczny dla obywateli, a także będzie gwarantował „powiązanie” podatników z budżetem UE. Inną zaletą byłaby jego wystarczalność. Szacuje się, że aby zastąpić dotychczasowe źródła finansowania budżetu UE, wystarczyłoby 10,4% łącznych wpływów z podatku VAT. Oznaczałoby to, że dwuprocentowa stawka unijna pozwoliłaby sfinansować budżet UE w jego obecnych rozmiarach. Uważa się także, iż unijny VAT byłby rozwiązaniem stosunkowo szybkim do wprowadzenia, ze względu na dość duży stopień zbliżenia systemów tego podatku w państwach członkowskich. Wpływy z VAT charakteryzowałyby się także względną stabilnością, ponieważ konsumpcja prywatna, będąca głównym komponentem podstawy opodatkowania, mniej reaguje na zmiany cyklu koniunkturalnego niż inne składniki PKB. Pewne kontrowersje budzi kwestia sprawiedliwości tego podatku. P. Cattoir jest zdania, że horyzontalną równość („równi powinni być traktowani równo”) osiągnięto by dzięki pełnej harmonizacji podstawy opodatkowania oraz zniesieniu stawek zerowych. Pionową równość („nierówni powinni być traktowani nierówno”) wzmocniłoby wprowadzanie dwóch stawek (niższej na podstawowe dobra i wyższej na pozostałe), co postulował już Parlament Europejski w 1994 r. [*Report on a New...* 1994], lub wprowadzanie mechanizmów wyrównawczych, polegających na tym, że państwa bogatsze zwracałyby biedniejszą część podatku przekazanego do budżetu UE [Gross, Micossi 2005, s. 12]. Regresywność VAT mogłaby także zostać rozwiązana przez odpowiednią politykę po stronie wydatków z budżetu UE: nadmierne obciążenie danego kraju finansowaniem UE byłoby rekompensowane odpowiednio wysokimi wydatkami na jego korzyść z budżetu UE. Byłoby to zgodne z duchem słynnego porozumienia politycznego z Fontainebleau z 1984 r., gdzie stwierdzono, że „to polityka wydatkowa jest ostatecznym sposobem rozwiązania problemu nierównowag budżetowych [w rozliczeniach poszczególnych państw z budżetem UE – M.M.]. Wreszcie, należy zauważyć, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, udział VAT w dochodach podatkowych państw należących do UE wzrósł z 16,9% w 1995 r. do 21,7% w 2007 r. (w PKB było to odpowiednio 6,1 i 8%) [*Taxation Trends...* 2009, s. 256, 257], a zatem można zadać pytanie – za G. Ciprianim [2007, s. 59] – dlaczego regresywność VAT ma być przeszkodą we wprowadzaniu tego podatku jako źródła dochodów budżetu UE, jeśli nie jest problemem dla pięćdziesięciokrotnie większych budżetów narodowych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że obecny system finansowania UE jest nieprzejrzysty, złożony i w zbyt dużym stopniu oparty na zasobach mających charak-

ter składki, traktowanych przez państwa członkowskie jako wydatki, które należy minimalizować. Zmiany w tym zakresie powinny pójść w kierunku uproszczenia wkładów państw członkowskich (np. przez likwidację zasobów własnych opartych na VAT), wprowadzenie nowych źródeł dochodów, wykazujących większy związek z polityką UE oraz likwidacji mechanizmów korekcyjnych (np. obniżonych jednolitych stawek podatku VAT dla niektórych krajów członkowskich).

## Literatura

- Annexes to the Explanatory Statement Working Document no 1 on the Community Own Resources*, A6-0066/2007, European Parliament, 13 March 2007.
- Begg I., Grimwade N., *Paying for Europe*, Sheffield Academic Press, Sheffield 1998.
- Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2010. Dane*, Bruksela, styczeń 2010.
- Burkiewicz W., Wtorek J., *Podatek europejski jako element przeglądu budżetu*, „Biuletyn Analiz” 2008, luty, nr 18, UKIE, Warszawa.
- Cattoir P., *Tax-based EU own resources: An assessment*, „Directorate General Taxation and Customs Union Working Papers” 2004, no. 1.
- Cipriani G., *Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2007.
- Decyzja Rady 243/1970 w sprawie systemu zasobów własnych, DzUrz UE L 094, 28.04.1970.
- Decyzja Rady 436/2007 w sprawie systemu zasobów własnych, DzUrz L 163, 23.06.2007.
- Ehlermann C.D., *The financing of the community: The distinction between financial contributions and own resources*, „Common Market Law Review” 1982, vol. 19, no. 4.
- EU Budget 2009. Financial Report*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2010.
- EU Public Finance*, 4<sup>th</sup> edition, Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, Luxembourg 2008.
- Financement de la politique agricole commune – ressources propres de la Communauté – renforcement des pouvoirs du Parlement européen*, COM (1965), 150, Brussels, 31 March 1965.
- Finansowanie Unii Europejskiej. Raport w sprawie funkcjonowania systemu środków własnych*, Komisja Europejska, COM (2004), 505 końcowy, Bruksela, 14 lipca 2004.
- Gross D., Micossi S., *A better budget for the European Union*, „CEPS Policy Brief”, no. 66, February 2005.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *VAT jako nowe źródło dochodu budżetu Unii Europejskiej*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Budżet dla Unii Europejskiej po 2013 r. Implikacje dla Polski*, SGH, Warszawa 2008.
- Oreziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Paluszak G., *Podatek europejski jako środek własny ponadnarodowego budżetu w unii gospodarczo-walutowej*, [w:] *Problemy europejskiej integracji gospodarczej na przełomie wieków*, materiały konferencyjne, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań, 15-16 listopada 2001 r.
- Przegląd budżetu UE*, KOM (2010) 700 wersja ostateczna, Bruksela, 19.10.2010.
- Przegląd budżetu UE. Raport z konsultacji społecznych*, UKIE, Warszawa 2008.
- Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Commission of the European Communities, Brussels, April 1977.
- Report on a New System of Own Resources for the European Union*, A3-0228/94, Rapporteur: H. Langes, European Parliament, 7 February and 8 April 1994.

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego 2205/2007 z 29 marca 2007 r. *Przyszłość zasobów własnych Unii Europejskiej*.
- Rozporządzenie Rady 1287/2003 z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych, DzUrz UE L 181, 19.07.2003.
- Special Report no 6/98 Concerning the Court's Assessment of the System Based on VAT and GNP*, Court of Auditors, DzUrz UE C241, 31.07.1998.
- Taxation Trends in the European Union*, 2009 edition, European Commission, Luxembourg 2009.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, DzUrz UE C115, 9.05.2008.
- Traktat o Unii Europejskiej*, DzUrz UE C83, 30.03.2010.
- Updated Checklist of Administrative Conditions in the Area of European Communities' Own Resources*, European Commission, Brussels, November 2003.

## EU OWN RESOURCES SYSTEM. A TENTATIVE ASSESSMENT

**Summary:** The article presents the main challenges facing the system of financing the European Union. The starting point is the concept of “own resources” and the question of the financial autonomy of the EU. Then four categories of the own resources are characterized and assessed. Finally, the most feasible scenarios of the evolution of the EU financing system – with their advantages and drawbacks – are depicted.