

*Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska\**

## **Zmiany w finansowaniu przez Polskę składki do budżetu Unii Europejskiej po roku 2020<sup>1</sup>**

### **1. Wprowadzenie i cele analizy**

W latach 2014–2020 Polska jest największym beneficjentem netto unijnego budżetu<sup>2</sup> (była nim już też w trakcie obowiązywania Perspektywy finansowej w latach 2007–2013). Przy okazji rokowań nad Wieloletnimi ramami finansowymi (WRF) na lata 2014–2020 pojawiły się głosy, że budżet UE prawdopodobnie po raz ostatni zapewni Polsce pozycję beneficjenta netto (i największego odbiorcy unijnych funduszy)<sup>3</sup>. Nie sposób obecnie określić, na ile realne jest ryzyko uzyskania przez Polskę pozycji płatnika netto. Nie są bowiem znane tak kluczowe dane, jak pułap wydatków budżetu na okres po 2020 r. (będzie to polityczna decyzja Rady Europejskiej), udział i rola wydatków na wspólną politykę rolną – WPR (wobec dążeń części państw

---

\* Profesor dr hab. **Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska** – Katedra Integracji Europejskiej im. Jeana Monneta, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

<sup>1</sup> W artykule tym autorka wykorzystwała swoje poprzednie opracowanie: E. Kawecka-Wyrzykowska, *Propozycje nowych źródeł finansowania unijnego budżetu w latach 2014–2020*, „Unia Europejska.pl”, nr 5(215), wrzesień/październik 2012.

<sup>2</sup> W 2011 r. Polska uzyskała z budżetu unijnego 10,98 mld euro netto ([http://www.eu-oplysnigen.dk/euo\\_en/spsv/all/79/](http://www.eu-oplysnigen.dk/euo_en/spsv/all/79/) [dostęp 3.10.2014]). Szacunki wskazują, że w budżecie UE na lata 2014–2020 dla Polski przypadnie (w cenach stałych) 105,8 mld euro, z czego 72,9 mld zostanie przeznaczone na politykę spójności, a 28,5 mld euro na polskie rolnictwo. Polska składka do budżetu UE wyniesie w następnym okresie budżetowym UE około 30 mld euro (zob. <http://www.akcjonariatobywatelski.pl/pl/centrum-edukacyjne/gospodarka/712,Polska-ma-otrzymac-blisko-106-mld-euro-budzetu-UE-na-2014-2020-perspektywa-naply.html> [dostęp 3.10.2014]).

<sup>3</sup> Por. m.in. wypowiedź wicepremier E. Bieńkowskiej: z dnia 30 stycznia 2014 r., zob.: <http://www.warsawvoice.pl/WVpage/pages/article.php/27061/article> [dostęp 3.10.2014].

do renacjonalizacji tych wydatków, a przynajmniej dalszego ograniczenia budżetu WPR), prawdopodobnego ograniczenia wydatków na politykę regionalną na rzecz wzrostu wydatków na konkurencyjność, stopień konwergencji polskiej gospodarki z gospodarką pozostałych państw UE itd. Bardzo prawdopodobne natomiast są zmiany w sposobie finansowania budżetu UE. Prowadzone prace legislacyjne zmierzają do uchwalenia dwóch nowych źródeł unijnego budżetu, tj. tzw. nowego VAT oraz nowego podatku unijnego w formie podatku od transakcji finansowych (PTF). Zmiany te, jeśli wejdą w życie, wpłyną na strukturę wpłat oraz mogą zmniejszyć ciężar finansowania „składki” do budżetu UE dla polskiego budżetu.

Celem artykułu jest wskazanie, jak obecnie są finansowane wpłaty Polski do budżetu UE i jakich zmian należy spodziewać się po zakończeniu obecnych Wieloletnich ram finansowych, a więc po roku 2020.

Tezy artykułu są następujące:

1. wprowadzenie w życie PTF spowodowałoby obniżenie wpłat z tytułu DNB i odciążałoby budżet Polski,
2. przyjęcie PTF byłoby dla Polski zdecydowanie mniej kosztownym rozwiązaniem niż alternatywny postulat w postaci powiązania wpłat do budżetu UE z wysokością emisji CO<sub>2</sub>,
3. przyjęcie obu propozycji podatkowych stworzyłoby szansę ograniczenia rabatów w unijnym budżecie, co również zaowocowałoby oszczędnościami dla polskiego budżetu.

Punktem wyjścia jest informacja o tym, z jakich źródeł obecnie są finansowane wpłaty Polski do unijnego budżetu (na tle ogólnych zasad i źródeł finansowania budżetu UE). Na tym tle zaprezentujemy obie propozycje nowych podatków przedstawione przez Komisję w 2011 r. oraz ocenimy ich wady i zalety w porównaniu z obecnymi dochodami budżetu UE. Jest to podstawą do wyciągnięcia wniosków dotyczących wielkości i struktury polskich wpłat do budżetu UE. Szacujemy też koszt rabatów do budżetu UE, które są finansowane przez Polskę, i wskazujemy, jak dwa nowe podatki mogą zmienić sytuację w tym względzie.

## **2. Obecna struktura finansowania unijnego budżetu przez Polskę**

Wielkość i strukturę polskich wpłat w 2013 r. – na tle sytuacji całego unijnego budżetu – ilustruje tabela 1. Struktura wpłat Polski do budżetu UE różni się nieco od średniej dla całego ugrupowania<sup>4</sup>, co odzwiercied-

---

<sup>4</sup> Zestawienie to pomija „pozostałe wpłaty”, które powiększają nieco budżet UE. Stanowią one jednak margines dochodów budżetu UE (zazwyczaj ok. 1%) i pochodzą

la odmienne znaczenie poszczególnych kategorii, od których liczone są wpłaty. Zauważmy, że wpłaty te nie stanowią typowej składki do organizacji międzynarodowej, która zazwyczaj jest wyrażona w postaci jednego wskaźnika (np. udziału danego kraju w eksporcie światowym, jak jest w WTO, lub w produkcie narodowym brutto, jak jest w OECD). „Składka” do budżetu UE jest liczona w odmienny sposób dla każdej z trzech kategorii, które się na nią składają, tj. dochody z ceł i opłat od producentów cukru i izoglukozy (przewidziane w ramach wspólnej organizacji rynków cukru), z tytułu VAT oraz z tytułu dochodu narodowego brutto (DNB).

**Tabela 1. Wielkość i struktura wpłat Polski do budżetu UE w 2013 r. na tle całego budżetu UE**

	Tysiące EUR		%	
	PL	UE	PL	UE
Wpłaty z tytułu ceł i opłat cukrowych (75%)	439 200	18 755 200	10,3	13,8
Dochód oparty na VAT	573 392	15 029 949	13,5	11,0
Dochód oparty na DNB	3 247 115	102 434 252	76,2	75,2
Zasoby własne UE razem	4 259 707	136 219 401	100,0	100,0

Źródło: Budget 2013, Volume 1. Total revenue: Part A. Introduction and financing of the general budget, 2013, tabela 7 oraz obliczenia własne.

W Polsce najmniejsze jest znaczenie wpłat z tytułu dochodów z ceł i opłat rolnych (10,3%)<sup>5</sup>. Udział tego źródła w całym unijnym budżecie jest większy (13,8%). Różnica wynika z odmiennej roli handlu zagranicznego w poszczególnych państwach, a więc podstawy, od której są liczone dochody z ceł, od struktury towarowej importu i poziomu ceł na poszczególne towary. Zauważmy od razu, że jest to stosunkowo sprawiedliwe źródło wpłat i jednocześnie zasady jego stosowania są jednolite (nie ma tu wyjątków, rabatów itp.)<sup>6</sup>. Wynika to z faktu, że wpłaty te są obliczane na

z takich źródeł, jak kary i odsetki od zaległych płatności, podatki od wynagrodzeń urzędników instytucji unijnych, odsetki bankowe.

<sup>5</sup> Dokładniej mówiąc, jest to część wpływów, bo część wpłat jest zatrzymywana przez państwa (od 2014 r. 20%, a poprzednio było to 25%). Szacuje się, że nowa zasada wejdzie w życie nie wcześniej niż w 2015 r., ale nowy system będzie obowiązywał retroaktywnie od 1 stycznia 2014 r., zob. [http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index_en.cfm) [dostęp 3.10.2014].

<sup>6</sup> Jednak niektórzy uważają, że formą ukrytego rabatu, niejednakowo obciążającego państwa członkowskie, jest obowiązująca zasada, zgodnie z którą państwa pozostawiają część wpływów z ceł w budżetach krajowych w celu pokrycia kosztów administracji celnej (od 2014 r. jest to 20%). Uważają, że odsetek ten uprzywilejowuje Holandię

podstawie całkowicie jednolitej wspólnej taryfy celnej, która obowiązuje w UE.

Drugie co do znaczenia są wpłaty z tytułu VAT. Ich udział w polskiej „składce” wyniósł w 2013 r. 13,5%, a średnio dla całej UE – 11,0%. Wpłaty z tytułu tego źródła są ustalane według ogólnych zasad (0,3% wpływów od zharmonizowanej podstawy), ale kilka państw ma od lat rabat od tej wpłaty (por. pkt 3). W celu osiągnięcia zharmonizowanej podstawy stosowany jest skomplikowany system korekt, w efekcie czego wpłata ta nie jest liczona od faktycznych wpływów z VAT w każdym państwie, ale uwzględnia teoretycznie zharmonizowane stawki i pomija odstępstwa, jakie w praktyce od nich występują (stąd bywa nazywana podstawą statystyczną)<sup>7</sup>.

Trzecim, największym źródłem dochodów budżetu UE jest część dochodu narodowego brutto: 76,2% dla Polski i 75,2% dla całej UE. Wpłata ta jest obliczana w proporcji do zamożności danego państwa (a więc jej wysokość określa udział DNB Polski w DNB całej UE; w 2013 r. wyniósł on 2,95%)<sup>8</sup>. Na poziomie całej UE wpłata ta ma charakter rezydualny, tj. uzupełnia niedobór środków potrzebnych do sfinansowania zaplanowanych wydatków. Takie rozwiązanie wynika z faktu, że budżet musi być zrównoważony. Również od tej wpłaty jest kilka odstępstw (ramka 1). Wpłata ta zapewnia najbardziej sprawiedliwe obciążenie państw (zależy od ich zamożności), ale z uwagi na to, że jest widoczna (jest wyodrębniona w budżetach krajowych) i łatwa do porównania z transferami z budżetu UE, utrudnia osiąganie kompromisów w negocjacjach nad kolejnymi wieloletnimi budżetami UE. Państwa (zwłaszcza płatnicy netto) dążą bowiem do jak najmniejszych obciążeń na rzecz unijnego budżetu (por. dalej).

Całkowitą wielkość budżetu UE (i część przypadającą na wpłaty liczone od DNB) ogranicza tzw. pułap zasobów własnych, który nie może przekroczyć 1,23% DNB całej UE.

---

(stąd nosi on nazwę efektu rotterdamskiego) i w mniejszym stopniu inne państwa mające duże porty (Hamburg w Niemczech, Londyn w Wlk. Brytanii). Znacząca część importu do pozostałych państw UE jest bowiem odprawiana w portach tych państw i do ich budżetów krajowych trafia część dochodów z ceł pobieranych od towarów trafiających ostatecznie do innych członków UE.

<sup>7</sup> Szczególnie dużo jest takich odstępstw w Irlandii i Wlk. Brytanii, a także w Luksemburgu. W Wlk. Brytanii stawka 0% VAT dotyczyła na początku XXI w. ok. 20% całej bazy podatkowej. Stawki 0% w zasadzie w ogóle nie powinno być. Większość tych odstępstw została wynegocjowana przez te państwa na początku lat 90., gdy harmonizowano stawki VAT oraz stawki akcyzowe na niektóre produkty. W sytuacji, gdy część państw nie chciała przyjąć uzgodnionych przez inne państwa stawek minimalnych, pojawiły się „pakiety” odstępstw.

<sup>8</sup> Dla ułatwienia rachunków Komisja ustala co roku jednolity dla wszystkich państw odsetek ich DNB, jaki wnoszą do budżetu UE (np. w 2013 r. było to 0,7657090%, zob.: Budget 2013, op.cit., s. 4).

### 3. Mechanizmy korekcyjne (rabaty) wpłat do unijnego budżetu

Jak już wspomniano, wpłaty kilku państw są objęte mechanizmami korekcyjnymi (tzw. rabatami), które sprowadzają się do obniżonych obciążeń w stosunku do tego, co państwa powinny wpłacać do budżetu UE według ogólnych zasad. Najbardziej znany i najstarszy jest rabat brytyjski, tj. obniżona o 2/3 korekta brytyjskiej wpłaty netto (ramka 1). Jego podstawę stanowiła decyzja Rady Europejskiej z Fontainebleau w 1984 r., która wprowadziła pojęcie „nadmiernych obciążeń budżetowych”<sup>9</sup>. W latach późniejszych inni płatnicy netto przedstawili argumenty na rzecz ich „nadmiernych obciążeń” i na tej podstawie uzyskali kolejne odstępstwa od ogólnych zasad<sup>10</sup>. Rabaty są obliczane zarówno w odniesieniu do składki z tytułu VAT, jak i DNB. Rodzaje i skalę obecnie obowiązujących korekt ilustruje ramka 1.

#### Ramka 1. Rabaty w budżecie UE 2014–2020

- kontynuowany jest mechanizm korekty dla Wlk. Brytanii (jest to zwrot 66% różnicy między wpłatą Wlk. Brytanii do budżetu UE a transferami z tego budżetu);
- Austria, Holandia, Niemcy i Szwecja mają nadal rabat od rabatu brytyjskiego (płacą tylko 25% należnej im sumy rabatu);
- obniżona do 0,15% (z 0,3%) stawka poboru zasobów własnych opartych na VAT dla Niemiec, Holandii i Szwecji;
- obniżka brutto wpłaty rocznej z tytułu DNB dla Danii, Holandii i Szwecji w wysokości, odpowiednio, 130 mln EUR, 695 mln EUR i 185 mln EUR;
- obniżka wpłaty rocznej Austrii opartej na DNB w wysokości 30 mln EUR w roku 2014, 20 mln EUR w roku 2015 i 10 mln EUR w roku 2016.

Źródło: Rada Europejska, Konkluzje 7–8 lutego 2013 (Wieloletnie ramy finansowe), punkt 118 oraz: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-130\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-130_en.htm) [dostęp 3.10.2014].

<sup>9</sup> Na szczycie UE w czerwcu 1984 r. w Fontainebleau uzgodniono, że „każde państwo członkowskie, które ponosi obciążenie budżetowe nadmierne w stosunku do jego względnej zamożności, może w stosownym czasie skorzystać z korekty” (Komisja Europejska, Wniosek. Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Bruksela, 29.6.2011, KOM(2011) 510 wersja ostateczna).

<sup>10</sup> W 1984 r., gdy uzgodniono rabat dla Wlk. Brytanii, Niemcy od razu uzyskały „rabat od rabatu”, tj. obniżoną stawkę finansowania tego rabatu. W 1999 r. podobny rabat przyznano Austrii, Holandii i Szwecji. Później państwa te uzyskały rabaty z tytułu VAT, a następnie DNB. W perspektywie finansowej na lata 2007–2013 pojawiły się też nowe przywileje w postaci dodatkowych sum na cele polityki spójności (np. 200 mln dla Pragi oraz 150 mln euro dla regionów w Szwecji), zob. Rada Unii Europejskiej. Perspektywa finansowa na lata 2007–2013, Bruksela, 19 grudnia 2005 r., 15915/05, s. 18–19. W przeciwieństwie do tych rabatów, które mają charakter tymczasowy i są wprowadzane na okres kolejnych okresów programowania finansowego, korekta Wlk. Brytanii ma charakter ogólnej zasady, wpisanej do decyzji o zasobach własnych z 1984 r., i może być zmieniona jedynie na zasadzie jednomyślnej decyzji wszystkich członków UE. To nadaje jej trwały charakter.

Paradoksem jest to, że z obniżonych wpłat do budżetu korzystają najbardziej zamożne państwa. Z uwagi na traktatowy wymóg zbilansowania budżetu (wydatki muszą być równe dochodom – art. 310 pkt 1 TFUE) rabaty te muszą być sfinansowane przez pozostałych członków UE. Państwa mniej zamożne nie tylko zatem wnoszą pełne wpłaty ze wszystkich źródeł, które obecnie finansują budżet, ale także ponoszą pełny ciężar finansowania rabatów państw zamożnych.

#### **4. Propozycje Komisji w zakresie nowych źródeł finansowania unijnego budżetu z jesieni 2011 r.**

Od kilkunastu lat utrzymuje się krytyka dotychczasowego systemu finansowania unijnego budżetu, która nasila się przy okazji dyskusji nad kolejnymi budżetami na następne lata<sup>11</sup>. Powszechnie uważa się, że system ten jest skomplikowany (zwłaszcza sposób liczenia wpłat z tytułu VAT), niesprawiedliwy<sup>12</sup> (płatnicy netto twierdzą, że ich wpłaty są nadmiernym obciążeniem dla ich budżetów krajowych; ponadto większość państw nie akceptuje tego, że finansują rabaty przyznane państwom najbogatszym), nieprzejrzysty (ze względu na rabaty i rosnącą, w miarę upływu czasu, ich liczbę, jak też sposób liczenia wpłat z tytułu VAT) i niezrozumiały dla przeciętnego obywatela<sup>13</sup>. Efektem obecnego systemu w negocjacjach budżetowych jest logika „słusznego zwrotu”, zgodnie z którą państwa oczekują, że ich pozycja netto w rozliczeniach z budżetem UE będzie możliwie najkorzystniejsza i porównują tę pozycję z pozycją pozostałych państw, w tym tych o podobnej sytuacji ekonomicznej. Jest to podejście w kategoriach czysto finansowych, nieuwzględniające przede wszystkim szerszych korzyści, nie tylko ekonomicznych, ale tak-

---

<sup>11</sup> Krytyka ta nasiliła się ostatnio m.in. z uwagi na kryzys finansowy i gospodarczy, który wpłynął na zmniejszenie gotowości finansowania wspólnego budżetu (pod hasłem oszczędności w wydatkach publicznych).

<sup>12</sup> Z kolei niesprawiedliwość wpłat z tytułu VAT wynika z regresywności tego podatku. Stawka wpłat z tytułu VAT jest jednakowa dla wszystkich państw, ale waga tych wpłat jest odmienna: stanowią one relatywnie większe obciążenie dla państw mniej zamożnych, których obywatele przeznaczają większość wydatków na towary i usługi obciążone podatkiem VAT, niż dla państw zamożnych, których obywatele oszczędzają część swych dochodów, a oszczędności nie są obciążone takim podatkiem. Wprawdzie wprowadzono limit podstawy obliczeń (zharmonizowana podstawa podatku nie może przekraczać 50% DNB danego państwa – jest to tzw. *capping*), ale nie wyeliminował on problemu, a jedynie go złagodził.

<sup>13</sup> Komisja Europejska. Finansowanie Unii Europejskiej. Sprawozdanie Komisji w sprawie funkcjonowania systemu środków własnych, KOM(2004) 505, wersja ostateczna.

że tzw. wartości dodanej integracji, a więc korzyści wykraczających poza bezpośrednich beneficjentów.

System finansowania UE nie spełnia też warunku traktatowego, zgodnie z którym „bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych” (art. 311 TFUE). Twórcy koncepcji integracji europejskiej chcieli, by budżet był niezależny od państw członkowskich, a więc „autonomiczny” i „odpolityczniony”. Z tabeli 1 wynika, że prawdziwie autonomiczne źródło (cła) daje jedynie 14% dochodu, a 86% budżetu jest finansowane przez wpłaty z tytułu VAT i DNB.

Wraz z projektem Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 Komisja przedstawiła w czerwcu 2011 r. propozycje zmian w tym systemie. Projekt decyzji Rady w sprawie nowych źródeł finansowania budżetu<sup>14</sup> przewidywał trzy uzupełniające się elementy:

1. uproszczenie „składek” państw członkowskich,
2. wprowadzenie dwóch nowych kategorii zasobów własnych,
3. reformę mechanizmów korekcyjnych.

Uproszczenie obecnego systemu finansowania budżetu UE polegałoby głównie na odejściu od zasobów własnych opartych na VAT, czemu towarzyszyłoby równoległe wprowadzenie nowego rodzaju zasobów własnych.

Propozycja dwóch nowych kategorii zasobów własnych uwzględniała wprowadzenie: zasobu opartego na VAT (tzw. nowy VAT)<sup>15</sup> oraz nowego zasobu własnego opartego na podatku od transakcji finansowych (PTF). Oba nowe instrumenty miałyby obowiązywać od 1 stycznia 2014 r. Jednocześnie Komisja zaproponowała wyeliminowanie obecnego sposobu wykorzystania dochodów z VAT do finansowania budżetu UE.

---

<sup>14</sup> Komisja Europejska, Projekt. Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Bruksela, 29.6.2011, KOM(2011) 510 wersja ostateczna. Dokument ten został zmodyfikowany w listopadzie 2011 r.: Komisja Europejska. Zmieniony projekt. Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Bruksela, 9.11.2011, KOM(2011) 739 wersja ostateczna.

<sup>15</sup> Dodajmy, że we wcześniejszych dokumentach Komisji pojawiło się określenie „modulowany VAT” (*modulated VAT*) lub też „europejski VAT”. To ostatecznie sformułowanie miało podkreślać, że nowy podatek stanowiłby przejaw względnie jednolicie stosowanej stawki VAT w całej UE (obok stawek krajowych, które już są zharmonizowane, ale w praktyce jest od nich wiele odstępstw). W omawianych wyżej dokumentach takich określeń nie ma, a zamiast nich jest propozycja „nowego VAT”. Pojawiła się bowiem obawa, że połączenie obu słów: „podatek” oraz „europejski” spowoduje niemal na pewno zawetowanie takiej propozycji przez część państw. Takie podejście do „europejskich” spraw odzwierciedla niewątpliwie ogólny wzrost niechęci społeczeństw państw UE wobec pogłębienia integracji w Europie. Rozwiązania „europejskie”, zwłaszcza w sferze tradycyjnie wrażliwej, jaką są podatki, są postrzegane jako zamach na suwerenność państw i przejaw ograniczenia ich autonomii.

W latach następnych dokumenty te były przedmiotem dyskusji w unijnych instytucjach. Żadna z tych propozycji nie zaowocowała faktycznymi zmianami<sup>16</sup>.

#### 4.1. Projekt nowego VAT: argumenty „za” i „przeciw”

Istota nowego VAT sprowadza się do przekazywania do budżetu UE ustalonego odsetka wpływów z VAT (Komisja zaproponowała 1%<sup>17</sup>), obliczonego od dóbr i usług objętych zharmonizowaną stawką standardową. Szczegółowy sposób liczenia tych wpłat ilustruje ramka 2.

##### Ramka 2. Kolejne kroki obliczania zasobu własnego opartego na nowym VAT

1. Obliczenie dochodu netto wszystkich państw z tytułu VAT w ciągu roku kalendarzowego (skorygowanego o kwoty wybranych korekt, np. wykluczenie odsetek i grzywien).

2. Pomnożenie dochodu netto państw z tytułu VAT przez jednolity dla wszystkich państw członkowskich średni udział wpływów z podatku VAT pochodzących od transakcji opodatkowanych stawką podstawową.

3. Podzielenie wyniku przez poziom stawki podstawowej występującej w danym kraju, co pozwoli na otrzymanie podstawy opodatkowania VAT w danym kraju.

4. Pomnożenie podstawy VAT przez proponowaną stawkę nowego VAT, tj. 1%.

Źródło: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BCOMPARL%2BPE-491.364%2B01%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FEN> [dostęp 3.10.2014].

Zdaniem Komisji, wprowadzenie nowego źródła w formie VAT służyłoby ograniczeniu nadużyć podatkowych wynikających obecnie z różnic w narodowych systemach podatkowych (różnice takie utrzymują się mimo obowiązującej od wielu lat znacznej harmonizacji zasad poboru VAT) oraz – w efekcie – wzmocnieniu funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego. Zapewniłby on większe „zbliżenie” obywateli do Unii Europejskiej, którzy byłiby lepiej poinformowani o tym, na jakie cele są wydawane ich pieniądze. Ponadto dzięki temu, że nowy VAT byłby po-

<sup>16</sup> Jeśli chodzi o mechanizmy korekcyjne, to nie udało się nic w ich sprawie ustalić. Projekt decyzji przewidywał, że rabat przyznany Wlk. Brytanii za 2013 r., który miał być ujęty w budżecie w 2014 r., należy zastąpić w 2014 r. zryczałtowaną obniżką brutto. Przewidywał też modyfikację innych mechanizmów korekcyjnych, por.: Komisja Europejska, Zmieniony projekt. Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej.

<sup>17</sup> Komisja Europejska, Zmieniony projekt. Rozporządzenie Rady określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Bruksela, 9.11.2011 KOM(2011) 740 wersja ostateczna.



bierany w jednakowy sposób od transakcji dokonywanych na rynku wewnętrznym UE (jakkolwiek nadal przez budżety krajowe), zmniejszyłby on problem „słusznego zwrotu” z unijnego budżetu, jakiego oczekują poszczególne państwa. Zaletą nowego VAT byłoby to, że byłby liczony od faktycznych wpływów z VAT (jakkolwiek tylko od części obrotu objętego stawką podstawową). Ponadto zastosowanie jednolitej stawki wyeliminowałoby – zdaniem Komisji – potrzebę rabatów (mechanizmów korekcyjnych), które istnieją obecnie. Komisja szacuje, że nowy VAT dałby większy dochód do budżetu UE niż obecne wpłaty z tytułu VAT<sup>18</sup>.

Cele te zostałyby zrealizowane dzięki nowemu sposobowi liczenia zasobów budżetu UE opartych o VAT. Sposób ten jest jednak nadal bardzo skomplikowany i niełatwo zrozumieć, jakie jest jego uzasadnienie<sup>19</sup>. Proponowana wpłata do budżetu UE oparta o VAT nadal wymagałaby obliczeń dokonywanych przez państwo członkowskie, jakkolwiek byłyby one znacząco prostsze w porównaniu do obecnej metody obliczeniowej (np. ograniczona zostałaby liczba korekt, nie byłoby potrzeby obliczania kompensat). Najwięcej zastrzeżeń państw budzi propozycja ustalenia przez Komisję średniego udziału wpływów z podatku VAT pochodzących od transakcji opodatkowanych stawką podstawową (por. ramka 2). Z uwagi na różny poziom stawek w państwach udział ten dla poszczególnych państw członkowskich mógłby znacznie się różnić. Zatem zastosowanie jednolitego udziału byłoby nieadekwatne do warunków istniejących w poszczególnych państwach i w decydujący sposób zaważyłoby na wysokości wpłat każdego państwa. Na razie jednak nie przedstawiono lepszej propozycji. Wadą systemu jest też to, że nadal pozostałoby w nim stawki na poziomie 0% oraz zredukowane, a zatem wciąż obciążenia państw nie byłyby sprawiedliwe<sup>20</sup>. W sumie wydaje się, że wpłata z nowego VAT nadal byłaby dość skomplikowana i nieprzejrzysta.

---

<sup>18</sup> W 2013 r. dochód budżetu UE z tytułu VAT wyniósł 15 mld euro (Budget 2013, op.cit., table 7). Komisja szacuje, że wpływy z nowego VAT mogą osiągnąć w 2020 r. 19,4 mld euro (Komisja Europejska, Wniosek. Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej).

<sup>19</sup> Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej 1% podatek unijny VAT przyniósłby dochody w wysokości od 20,9 mld euro do 50,4 mld euro w zależności od wysokości podstawy podatkowej.

<sup>20</sup> Problem byłby – zdaniem Komisji – złagodzony przez fakt, że jeśli jakaś kategoria towarów i usług nie jest przedmiotem stawki podstawowej w jednym państwie, to jest automatycznie wyłączona z podstawy obliczeń we wszystkich państwach UE, zob.: A. D’Alfonso, *How the EU budget is financed. The “own resources” system and the debate on its reform*, “European Parliament”, June 2014, s. 20.

## **4.2. Projekt PTF: argumenty „za” i „przeciw”**

Drugie, zupełnie nowe źródło finansowania unijnego budżetu, zaproponowane przez Komisję, to podatek od transakcji finansowych. Zastąpiłby on w części obecny system finansowania UE. 28 września 2011 r. Komisja przedstawiła zasady, według których ma być stosowany podatek<sup>21</sup>. Ma on być pobierany od wszystkich transakcji papierami wartościowymi z rynku wtórnego, zawieranych między instytucjami finansowymi, gdy przynajmniej jedna z nich ma siedzibę w UE. Transakcje akcjami i obligacjami byłyby opodatkowane w wysokości 0,1%, a derywatami – na poziomie 0,01%. Podobnie jak w przypadku nowego VAT, Komisja zaproponowała wykorzystanie PTF jako źródła zasobów własnych od 1 stycznia 2014 r. Według wstępnych obliczeń, omawiane tu dochody podatkowe mogłyby wynieść w 2020 r. od 30 mld do 35 mld EUR w skali roku, w zależności od reakcji rynku (przy założeniu, że nowy VAT ma zastosowanie w 11 zainteresowanych państwach członkowskich)<sup>22</sup>.

Komisja przedstawiła m.in. następujące argumenty na rzecz wprowadzenia PTF<sup>23</sup>:

- a) Nowe rozwiązanie odciążałoby budżety narodowe, z których pochodzi większość krajowych wpłat do budżetu UE (por. pkt 2). Tym samym ułatwiłoby to konsolidację krajowych budżetów, co w niektórych państwach UE jest obecnie pierwszoplanowym zadaniem wobec utrzymujących się wysokich deficytów budżetowych i długu. Miałoby to istotne znaczenie także z uwagi na ostatnie zaostrzenie wymogów dotyczących równowagi budżetowej państw w ramach paktu stabilności i wzrostu (nowe wymogi tzw. sześciopaku i dwupaku).
- b) Przez nowy podatek sektor finansowy, który według dość powszechnej opinii przyczynił się istotnie do powstania kryzysu na rynkach finansowych, partycypowałby w kosztach wyjścia z tego kryzysu. Co więcej, instytucje finansowe bezpośrednio lub pośrednio skorzystały w latach

---

<sup>21</sup> Komisja Europejska, Wniosek. Dyrektywa Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniająca dyrektywę 2008/7/WE, Bruksela, 28.9.2011, KOM (2011) 594, wersja ostateczna.

<sup>22</sup> Komisja Europejska, Wniosek. Dyrektywa Rady w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych, Bruksela, 14.2.2013, KOM(2013) 71, wersja ostateczna.

<sup>23</sup> Financial Transaction Tax: Making the financial sector pay its fair share, Press Release, European Commission Reference: IP/11/1085, 28/09/2011, zob.: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1085&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en> [dostęp 4.10.2014]. Komisja opublikowała kilka analiz, w których przedstawiła szacunki wpływów z PTF, metodologię tych obliczeń, skutki makroekonomiczne podatku itp., zob.: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/other\\_taxes/financial\\_sector/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm) [dostęp 14.10.2014].

2008–2012 na dużą skalę z działań ratunkowych i gwarancyjnych, które były finansowane z pieniędzy podatników europejskich<sup>24</sup>. Działania te (wraz ze słabnącą działalnością gospodarczą) spowodowały pogorszenie się bilansu finansów sektora publicznego w UE i zmniejszyły dostępne środki, które mogłyby być wydane na cele społeczne lub inne.

- c) Jego wprowadzenie ograniczyłoby działania spekulacyjne na rynku papierów wartościowych (ze względu na dodatkowy koszt obrotu).
- d) Wprowadzenie PTF, a tym samym jego harmonizacja, poprawiłoby funkcjonowanie jednolitego rynku europejskiego. Zmniejszyłyby się zakłócenia konkurencji między instrumentami, podmiotami i rynkami finansowymi w państwach UE. W 10 państwach funkcjonuje bowiem podatek od transakcji finansowych (ale liczony w odmienny sposób), a w pozostałych go nie ma. Przy tej okazji nastąpiłoby też wzmocnienie regulacji sektora finansowego i zmniejszenie prawdopodobieństwa powstania kryzysów na międzynarodowych rynkach finansowych w przyszłości.
- e) Zmniejszenie wpłat z tytułu dochodu narodowego brutto na rzecz PTF ograniczyłoby skłonność państw do posługiwania się logiką „słusznego zwrotu”. Nowy podatek miałby bowiem unijny, a nie narodowy charakter. Skala dochodu z jego tytułu zależałaby od aktywności instytucji finansowych działających w danym państwie, a nie od zamożności państwa. Sam fakt, że byłby on pobierany od konkretnych transakcji finansowych i nie byłby przekazywany z budżetów narodowych (jak to ma miejsce w przypadku wpłaty związanej z DNB), zapewniłby większą sprawiedliwość „daniny” na rzecz UE. Podatek od transakcji kapitałowych, podobnie jak dochody z ceł importowych, stanowiłby „prawdziwie unijny” podatek, obciążający najbardziej te podmioty, które najwięcej korzystają z czterech swobód jednolitego rynku europejskiego (w tym przypadku instytucje finansowe i ewentualnie inwestorów). Jego wielkość nie byłaby więc przypisana do państw, a zależałaby od intensywności operacji finansowych na poszczególnych rynkach.
- f) Nowy „unijny” podatek zapewniłby też większą autonomię działania UE, dając instytucjom możliwość bardziej elastycznego finansowania działań Unii<sup>25</sup>. Umożliwiłby on też większą przejrzystość systemu finansowania UE.

---

<sup>24</sup> Komisja szacuje, że wsparcie publiczne dla sektora finansowego wyniosło 39% PKB UE w 2009 r. (C. D'Oultremont, A. Mijs, *Reforming the System of Financing the EU Budget, European Affairs Programme Working Paper*, EGMONT, Royal Institute for International Relations, January. 2013).

<sup>25</sup> Komisja Europejska, Projekt. Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej.

Główne zarzuty, jakie sformułowali przedstawiciele państw członkowskich oraz analitycy przeciwko propozycji PTF, można ująć następująco:

- a) Jego wprowadzenie zmniejszyłoby atrakcyjność operacji finansowych zawieranych na rynkach europejskich i odpływ kapitału z tych rynków poza granice UE (lub do innych państw UE), gdzie podatku takiego nie ma<sup>26</sup>. Takie zjawisko spowodowałoby oczywiście różnorodne negatywne następstwa dla państw, z których kapitał by odpłynął. Ta obawa jest podstawową przyczyną zdecydowanego sprzeciwu Wlk. Brytanii wobec PTF<sup>27</sup>. Odpierając ten zarzut, Komisja wskazuje, że prowadzi rozmowy z państwami spoza UE w celu wprowadzenia takiego podatku w skali światowej<sup>28</sup>. Jednak najwięksi partnerzy UE nie wykazali dotąd zainteresowania wprowadzeniem podobnego podatku. Przeciwnie sami członkowie UE nie są zgodni co do omawianego tu rozwiązania.
- b) Słabą stroną podatku jest też to, że może on spowodować zmodyfikowanie pewnych produktów finansowych w celu omięcia PTF.
- c) Nie jest też oczywiste, jak twierdzi Komisja, że podatek obciąży tylko instytucje finansowe i nie będzie przerzucony na klientów tych instytucji, w tym drobnych inwestorów.
- d) Nadmiernie optymistyczne są założenia Komisji leżące u podstaw szacunków co do wysokości dochodów z PTF i istnieje ryzyko znacznie mniejszych z niego korzyści<sup>29</sup>.
- e) PTF może spełniać swoją antyspekulacyjną rolę tylko wtedy, gdy zostanie wprowadzony we wszystkich państwach jednocześnie, a na to nie ma szans w najbliższym czasie.

Istotny sprzeciw niektórych państw wobec PTF, zazwyczaj nieartykułowany werbalnie, wynika też niewątpliwie z obaw, że harmonizacja tego podatku mogłaby stać się pierwszym krokiem do harmonizacji innych po-

---

<sup>26</sup> PTF został wprowadzony w Szwecji w styczniu 1984 r., a następnie zniesiony w kwietniu 1990 r., ponieważ sektor finansowy przeniósł część transakcji za granicę, głównie do Wlk. Brytanii.

<sup>27</sup> Dodajmy, że odmiana PTF – w formie tzw. *stamp tax* – już obowiązuje w Wlk. Brytanii. Wlk. Brytania sprzeciwia się podatkowi od transakcji dla całej UE, twierdząc, że byłby on skuteczny jedynie wówczas, gdyby obowiązywał globalnie.

<sup>28</sup> Mając świadomość takiego zagrożenia, Komisja wskazuje, że „minimalne stawki opodatkowania powinny być ustalone na poziomie wystarczająco wysokim, aby osiągnąć cel harmonizacyjny niniejszej dyrektywy. Jednocześnie stawki te muszą być wystarczająco niskie, aby zminimalizować ryzyko delokalizacji”, zob.: Komisja Europejska, Wniosek. Dyrektywa Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniająca dyrektywę 2008/7/WE.

<sup>29</sup> Według tych opinii, Komisja założyła niesłusznie stosunkowo niski spadek aktywności inwestorów w następstwie wprowadzenia podatku i w związku z tym nie uwzględniła zmniejszenia przychodów z innych podatków. Efektem netto może być pomniejszenie, a nie powiększenie przychodów ze wszystkich podatków.

datków, szczególnie CIT. Część państw (łącznie z Polską) zdecydowanie się temu przeciwstawia. Instytucje UE (a zwłaszcza Parlament Europejski) zyskałyby też w ten sposób większą autonomię finansową (możliwość decydowania o tym podatku i jego zmianach w przyszłości). Autonomia – pożądana z punktu widzenia interesu całej Unii i pozwalająca jej ograniczyć naciski państw zarówno na ograniczenie wielkości budżetu, jak i na modyfikację struktury wydatków – nie odpowiada interesom państw członkowskich. Obawiają się one, że powstałby precedens w postaci zwiększenia uprawnień instytucji unijnych kosztem uprawnień narodowych.

## 5. Kwestia zasobów własnych UE w negocjacjach w sprawie budżetu na lata 2014–2020

Negocjacje w sprawie Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 ujawniły słabości obecnego systemu zasilania tego budżetu. Głównym celem płatników netto było ograniczenie wielkości budżetu, po to by mogli obniżyć własne wpłaty. Udało im się osiągnąć ten cel, ponieważ ostatecznie ustalona suma na następne siedem lat jest – po raz pierwszy w historii UE – niższa od środków finansowych wydanych w ciągu poprzednich siedmiu lat (zarówno w wielkościach absolutnych, jak i w stosunku do DNB UE)<sup>30</sup>. Opowiedziały się za tym zwłaszcza<sup>31</sup> Austria, Czechy, Finlandia, Holandia, Niemcy, Szwecja, Wlk. Brytania<sup>32</sup>.

Większość państw domagających się obniżenia budżetu UE należała do nieformalnej Grupy przyjaciół lepszego wydatkowania (*Friends of Better Spending*)<sup>33</sup>. Domagali się oni też „poprawy jakości wydatków” z unijnego budżetu, widząc w tym narzędzie konsolidacji budżetowej i czynnik sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. Była to zatem zręczna forma domagania się redukcji unijnego budżetu pod pretekstem niezbędnych cięć

---

<sup>30</sup> Perspektywa finansowa na lata 2007–2013 przewidywała środki na zobowiązania na poziomie 1,048% DNB UE-27, a na płatności w wysokości 1,00% DNB. Natomiast WRF na okres 2014–2020 przewidują odpowiednio: 1% DNB oraz 0,95% DNB.

<sup>31</sup> Zdecydowany sprzeciw wobec cięć budżetowych zgłosiły: Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Litwa, Polska, Rumunia, Słowacja i Węgry, zob.: U. Kilnes, A. Sherriff, *Member States' positions on the proposed 2014–2020 EU Budget*, „Briefing Note”, April 2012, No. 37, European Centre for Development Policy Management, 2012.

<sup>32</sup> Po zakończeniu szczytu w lutym 2013 r., na którym uzgodniono wielkość WRF na lata 2014–2020, premier D. Cameron chwalił się „historycznym zwycięstwem” w postaci cięć w budżecie UE, zob.: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/9858819/Britain-can-be-proud-of-EU-budget-cut-says-Cameron.html> [dostęp 20.10.2014].

<sup>33</sup> Austria, Finlandia, Francja, Holandia, Niemcy, Szwecja i Włochy, por.: [http://www.europolitics.info/pdf/gratuit\\_en/313262-en.pdf](http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/313262-en.pdf) [dostęp 17.10.2014].

w budżetach krajowych w okresie stagnacji gospodarczej i nadmiernych deficytów.

**Tabela 2. Pozycja netto państw w ich rozliczeniach z budżetem UE  
(% PKB)**

<b>Państwo</b>	<b>2008</b>	<b>2012</b>
Austria	-0,13	-0,35
Belgia	-0,21	-0,39
Bułgaria	+1,98	+3,43
Cypr	-0,10	-0,15
Czechy	+0,80	+2,14
Dania	-0,23	-0,45
Estonia	+1,47	-4,84
Finlandia	-0,17	-0,34
Francja	-0,20	-0,40
Grecja	+2,28	+2,33
Hiszpania	+0,27	+0,39
Holandia	-0,46	-0,39
Irlandia	+0,37	+0,50
Litwa	-2,68	+4,61
Luksemburg	-0,07	-0,25
Łotwa	+1,80	+3,60
Malta	+0,52	+1,14
Niemcy	-0,35	-0,44
Polska	+1,25	+3,30
Portugalia	+1,63	+3,12
Rumunia	+1,16	+1,63
Słowacja	+1,15	+2,28
Słowenia	+0,31	+1,63
Szwecja	-0,42	-0,46
Węgry	+1,13	+3,59
Wlk. Brytania	-0,05	-0,39
Włochy	-0,26	-0,33

Źródło: European Commission. EU Budget 2012. Financial Report, Luxembourg 2013, s. 111.

W efekcie rokowania w sprawie WRF koncentrowały się bardziej na ograniczeniu ogólnej wielkości budżetu niż na osiągnięciu kompromisu w sprawie realizacji unijnych priorytetów w następnym okresie programowym<sup>34</sup>.

Skalę problemu „nadmiernych obciążeń” budżetowych, jak je nazywają płatnicy netto, ilustruje tabela 2. Pokazuje ona pozycję netto w relacji do PKB. Powtórzmy – nie jest to dobry miernik oceny kosztów/korzyści, ale dopóki jest obecny system, dopóty pozycja ta jest wykorzystywana przez poszczególne państwa do uzasadniania ich konkretnych racji.

Dla największych płatników netto są to wielkości poniżej 0,5% ich PKB, co wydaje się niedużym obciążeniem. Jednak w warunkach dążenia do ograniczenia deficytów płatniczych i zaostrzonych wymogów paktu stabilności i wzrostu (większe prawdopodobieństwo kar w przypadku nieprzestrzegania limitu deficytu budżetowego, a także długu publicznego)<sup>35</sup> trudno się dziwić, że państwa dążą do minimalizacji swych wpłat. Jako drogę do tego widzą obniżenie budżetu UE, co pozwoliłoby obniżyć ich „składki” do tego budżetu.

## 6. Prace legislacyjne nad projektem Komisji w sprawie PTF i VAT

Propozycje zmian w systemie finansowania unijnego budżetu, przedstawione przez Komisję w czerwcu 2011 r.<sup>36</sup>, były w latach następnych przedmiotem dyskusji w unijnych instytucjach. Miały one być elementem rokowań w sprawie całościowego pakietu WRF 2014–2020, ale – jak wyżej wskazano – tak się nie stało. Poniżej prezentujemy główne wątki i stanowiska, które ujawniły się w trakcie prac legislacyjnych, ponieważ niektóre są (a inne najprawdopodobniej będą) kontynuowane w następnych latach. Dotychczasowy przebieg tych prac pozwala wskazać na główne punkty wspólne i rozbieżne partnerów uczestniczących w tych pracach i na tej podstawie ocenić prawdopodobieństwo przyjęcia (lub odrzucenia) zaproponowanych nowych podatków.

---

<sup>34</sup> <http://epthinktank.eu/2014/06/02/how-the-eu-budget-is-financed-the-own-resources-system-and-the-debate-on-its-reform/> [dostęp 22.10.2014].

<sup>35</sup> Por.: E. Kawecka-Wyrzykowska, *Poland's public finance convergence with the euro area*, „Central European Business Review” 2013, Vol. 2, No. 2.

<sup>36</sup> Komisja Europejska, Projekt. Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej.

28 września 2011 r. Komisja przyjęła projekt dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych<sup>37</sup>. Zyskał on pozytywną opinię Parlamentu Europejskiego w maju 2012 r.<sup>38</sup>

Część państw członkowskich wyraziła swój sprzeciw wobec wprowadzenia PTF. W tej sytuacji 11 państw (Belgia, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Austria, Portugalia, Słowenia i Słowacja) zadeklarowało zainteresowanie wdrożeniem tego podatku w formule wzmocnionej współpracy. Zwróciły się one jesienią 2012 do Komisji z prośbą o przygotowanie wniosku do Rady o ustanowienie między nimi wzmocnionej współpracy w dziedzinie PTF. Wniosek taki Komisja bardzo szybko przygotowała (w październiku 2012 r.)<sup>39</sup>, wskazując w nim, że wszystkie określone traktatami warunki prawne dotyczące wzmocnionej współpracy zostały spełnione (por. ramka 3). 22 stycznia 2013 r. Rada przyjęła decyzję upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych. Uczestniczące państwa członkowskie zostały poproszone o zbadanie, czy podatek ten mógłby stać się podstawą nowego rodzaju zasobów własnych w budżecie UE. Przepis ten nie miałby wpływu na nieuczestniczące państwa członkowskie ani na obliczanie rabatu brytyjskiego.

W lutym 2013 r. Komisja przyjęła projekt dyrektywy Rady w sprawie wzmocnionej współpracy, który zastąpił poprzedni projekt w tej sprawie z 2011 r., czyniąc go bardziej elastycznym (Komisja wycofała się z propozycji, by dochód z PTF zasilił unijny budżet)<sup>40</sup>. Zdefiniowano w nim rodzaje transakcji oraz instytucje podlegające PTF, minimalne stawki (zharmonizowane) itp.

Jednak szczegółowe negocjacje nad zakresem przedmiotowym dyrektywy o PTF ujawniły spore rozbieżności stanowisk między 11 negocjującymi państwami (m.in. co do opodatkowania czy też wyłączenia z niego transakcji dokonywanych w grupach bankowych). W lutym 2014 r.

---

<sup>37</sup> Komisja Europejska, Projekt. Dyrektywa Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniająca dyrektywę 2008/7/WE, Bruksela, 28.9.2011 KOM(2011) 594 wersja ostateczna. Dodajmy, że uchwalenie tego dokumentu jest niezbędne, by zapewnić jego zgodność z wcześniejszymi przepisami.

<sup>38</sup> Parlament Europejski, Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 23 maja 2012 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniającej dyrektywę 2008/7/WE (COM(2011)0594 – C7-0355/2011 – 2011/0261(CNS)), zob.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0217+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp 20.10.2014].

<sup>39</sup> Komisja Europejska. Wniosek. Decyzja Rady upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych, Bruksela, 25.10.2012 r., KOM(2012) 631, wersja ostateczna.

<sup>40</sup> Komisja Europejska. Wniosek. Dyrektywa Rady w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych.



**Ramka 3. Traktatowe warunki ustanowienia wzmocnionej współpracy**

- współpraca taka może być podjęta tylko w ramach kompetencji niewyłącznych Unii;
- współpracę taką można ustanowić „w jednej z dziedzin, o których jest mowa w Traktatach”;
- „decyzję upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy Rada przyjmuje w ostateczności, jeżeli ustali, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość”;
- decyzja taka może być podjęta pod warunkiem, że uczestniczy w niej co najmniej dziewięć państw członkowskich;
- wzmocniona współpraca powinna być podejmowana w poszanowaniu traktatów i prawa Unii;
- wzmocniona współpraca nie może naruszać „rynku wewnętrznego oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej” oraz „nie może stanowić przeszkody ani dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi, ani prowadzić do zakłócenia konkurencji między nimi”;
- wzmocniona współpraca nie może naruszać kompetencji, praw i obowiązków państw członkowskich, które w niej nie uczestniczą.

Źródło: art. 326–334 TFUE i art. 20 TUE.

komisarz Algirdas Šemeta, któremu podlegają podatki, wygłosił emocjonalne przemówienie w Parlamencie Europejskim, nawołując państwa do kompromisu w sprawie PTF<sup>41</sup>. Częściowo pod wpływem dyskusji, jaka się wywiązała, 6 maja 2014 r. 10 spośród 11 początkowo zainteresowanych państw (bez Słowenii) zadeklarowało, że uzgodnią „postęp” w zakresie podatku od akcji i niektórych derywatów do 1 stycznia 2016 r.<sup>42</sup>

Z kolei w końcu kwietnia 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości UE oddalił skargę Wlk. Brytanii przeciwko planom wprowadzenia przez 11 państw UE podatku od transakcji finansowych (PTF). Według sędziów Trybunału, plany te są zgodne z prawem unijnym<sup>43</sup>. Wlk. Brytania argumentowała, że decyzja ta spowoduje koszty dla państw, które nie będą uczestniczyć we współpracy dotyczącej podatku od transakcji finansowych. Decyzja ta usunęła jedną z formalnych barier wobec przyjęcia PTF, ale przed zakończeniem kadencji instytucji UE w 2014 r. kompromisu w sprawie PTF nie udało się osiągnąć.

<sup>41</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-92\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-92_en.htm?locale=en) [dostęp 23.10.2014].

<sup>42</sup> EU Financial-Transaction Tax Plans Turn to Derivatives. Bloomberg. 23 May 2014, see: <http://www.bloomberg.com/news/2014-05-23/eu-financial-transaction-tax-plans-turn-to-derivatives.html> [dostęp 23.10.2014].

<sup>43</sup> <http://www.podatki.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/ets-odrzucil-skarge-wlk-brytanii-ws-podatku-od-transakcji-finansowych> [dostęp 24.10.2014].

Dodajmy, że nawet jeśli części państw uda się osiągnąć porozumienie co do wdrożenia w życie PTF, nie będzie to jednoznaczne z przyjęciem PTF jako źródła zasobów unijnego budżetu. W przypadku, gdy to nastąpi, państwa będą miały prawo jednostronnie zadeklarować, jak chcą wykorzystać dochód z tego podatku i ewentualnie jaką część są skłonne przeznaczyć na finansowanie wpłat do unijnego budżetu (ograniczając odpowiednio wpłatę z tytułu DNB).

Jeśli chodzi o projekt nowego VAT, to Parlament Europejski poparł wprowadzenie tego źródła unijnego budżetu, wskazując na przejrzystość, sprawiedliwość wpłat dla podatników państw UE oraz sporą prostotę jako główne jego zalety. Większość państw członkowskich nie wyraziła jednak zainteresowania tą propozycją. Rada Europejska, która przyjęła konkluzje w sprawie Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, zaapelowała o kontynuowanie prac nad zastąpieniem obecnego źródła dochodu opartego na VAT nowym rodzajem VAT<sup>44</sup>.

Zatem żadna z propozycji dwóch podatków nie zaowocowała faktycznymi zmianami. Pozostają one nadal podstawą rozważań o możliwych zmianach sposobu zasilania unijnego budżetu.

Przygotowania do zmiany systemu zasobów własnych UE prowadzi Grupa wysokiego szczebla, która została utworzona na mocy decyzji podjętej przy okazji ustalania Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (ramka 4). Został też przyjęty przy tej okazji kalendarz przeglądu obecnego systemu. Na podstawie propozycji, jakie przedstawi ta Grupa, w 2016 r. planowany jest przegląd realizacji Wieloletnich ram finansowych.

#### **Ramka 4. Grupa wysokiego szczebla ds. reformy budżetu**

Na mocy wspólnej deklaracji Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, przyjętej przy okazji kompromisu w sprawie Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, powołana została na początku 2014 r. Grupa wysokiego szczebla do spraw zasobów własnych, której kierownictwo powierzono Mario Montiemu, byłemu komisarzowi i byłemu premierowi Włoch. Zadaniem Grupy jest przygotowanie reformy systemu zasobów własnych. Nowy system powinien spełniać w szczególności następujące zasady: prostoty, przejrzystości, równości, demokratycznej legitymacji. Zarys tej propozycji ma być przedstawiony do końca 2014 r. Zakłada się, że w 2016 r. parlamenty narodowe ocenią rezultaty tych prac. W tym samym roku, równoległe do planowanego przeglądu realizacji Wieloletnich ram 2014–2020, Komisja oceni postęp prac z punktu widzenia możliwości wprowadzenia zmian w następnym okresie programowania budżetu (po 2020).

Źródło: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/140790REV1-Own-resources-of-the-European-Union-FINAL.pdf> [dostęp 28.10.2014].

<sup>44</sup> A. D'Alfonso, op.cit., s. 21 oraz Rada Europejska, Konkluzje 7–8 lutego 2013 (Wieloletnie ramy finansowe), punkt 114.

wych 2014–2020, a także ocena propozycji zmian finansowania zasobów własnych Unii Europejskiej.

## **7. Stanowisko Polski wobec propozycji nowych zasobów budżetu UE**

W stanowisku dotyczącym propozycji zmian finansowania budżetu UE rząd RP uznał, że kluczowe znaczenie ma niedopuszczenie do obniżenia budżetu<sup>45</sup> (jak już zauważono wyżej, w rokowaniach nie udało się obronić tego stanowiska). Zdaniem Polski, budżet UE finansuje działania sprzyjające rozwojowi gospodarstwu i trudno wyobrazić sobie jego zmniejszenie, jak to proponują państwa – płatnicy netto. Jeśli chodzi o dochody budżetu UE, to nie powinny one być ograniczone głównie do składki opartej na części DNB. Rząd Polski zadeklarował, że „jest otwarty na dalszą dyskusję nad wykorzystaniem unijnego VAT”<sup>46</sup>. Zapowiedział też gotowość poparcia wprowadzenia podatku od transakcji finansowych jako źródła finansowania unijnego budżetu<sup>47</sup>, ale po zapoznaniu się ze szczegółowymi propozycjami takiego rozwiązania. W sytuacji wad obecnego systemu finansowania unijnego budżetu z jednej strony, a z drugiej propozycji podatku od transakcji finansowych albo od CO<sub>2</sub>, co zapowiedziała Komisja w swej pierwotnej propozycji, uznano, że PTF jest zdecydowanie lepszym rozwiązaniem dla Polski.

---

<sup>45</sup> „Debata nad środkami własnymi nie może dotyczyć wielkości budżetu, lecz jego struktury” – Stanowisko Rządu RP wobec Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments: The EU Budget Review COM(2010) 700 z 22 października 2010 r. Dodajmy, że rząd RP popiera propozycję Komisji dotyczącą likwidacji mechanizmów korekcyjnych jako elementu komplikującego system, niegwarantującego sprawiedliwego ponoszenia ciężarów finansowania budżetu UE.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/ue-polska-wlacza-negocjacje-ws-budzetu-ue-do-debat,1,5145448,wiadomosc.html> [dostęp 29.05.2014]. Krytyczne stanowisko wyraził natomiast Związek Banków Polskich, wskazując m.in. na to, że nie we wszystkich krajach UE system bankowy wymagał wsparcia ze strony publicznej (jak choćby w Polsce). Stąd też nakładanie dodatkowych ujednoliconych obciążeń fiskalnych na banki we wszystkich krajach Unii Europejskiej może być uznane za rozwiązanie krzywdzące dla znacznej części sektora bankowego. Ponadto wprowadzenie podatku PTF może doprowadzić do znacznego wzrostu cen usług bankowych (które świadczone są i będą klientom banków) i do przeniesienia wielu tego typu transakcji poza Unię Europejską, zob.: [http://zbp.pl/public/repozytorium/dla\\_bankow/rady\\_i\\_komitetu/ekonomia\\_i\\_regulacje/podatki/FTT-stanowisko\\_do\\_dyrektywy\\_o\\_wzmocnionej\\_wspolpracy\\_25022013.pdf](http://zbp.pl/public/repozytorium/dla_bankow/rady_i_komitetu/ekonomia_i_regulacje/podatki/FTT-stanowisko_do_dyrektywy_o_wzmocnionej_wspolpracy_25022013.pdf) [dostęp 20.10.2014].

Rząd zajął też stanowisko odnośnie do projektu decyzji Rady upoważniającej do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych<sup>48</sup>. Zostało ono przyjęte 8 listopada 2012 r. Rząd wskazał w nim, że nie jest przeciwny takiej inicjatywie. Zaznaczył, że ostateczna decyzja Polski o jej poparciu musi być oparta o informacje dotyczące szczegółowych założeń PTF, a także oceny skutków ekonomicznych wprowadzenia tego podatku zarówno dla Polski, jak i UE. Ponadto rząd po raz kolejny wskazał, że podjęcie wzmocnionej współpracy w odniesieniu do PTF powinno być powiązane z pracami nad reformą systemu środków własnych UE. Istotne też będą ewentualne ustalenia odnośnie do przekazania części dochodów z podatku od transakcji finansowych do budżetu UE jako nowego środka własnego.

Rząd podkreślił, że decydujący wkład w finansowanie dochodów budżetu UE ponosiłyby państwa o rozwiniętych rynkach finansowych, w których ulokowały swoje siedziby największe instytucje finansowe i gdzie jest realizowane najwięcej transakcji. Uwzględniając niewielki udział Polski w ogólnym wolumenie transakcji finansowych w UE (poniżej 0,5%), propozycję zasilenia budżetu UE przez część dochodów z FTT należałoby ocenić pozytywnie<sup>49</sup>.

Pozytywnym aspektem PTF, zdaniem polskiego rządu, jest też to, że obciążenie transakcji finansowych podatkiem może zredukować zmienność na rynkach finansowych oraz ograniczyć skłonność do nadmiernego ryzyka, zwiększając tym samym stabilność sektora finansowego<sup>50</sup>. Istnieje jednak też niebezpieczeństwo, że wprowadzenie PTF zredukuje liczbę zawieranych transakcji, prowadząc do wzrostu kosztów działalności dla przedsiębiorstw. Część transakcji może być przeniesiona na rynki poza UE, nieobjęte PTF. Nałożenie PTF może okazać się szczególnie odczuwalne na mniejszych rynkach kapitałowych, funkcjonujących zwłaszcza w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na których rodzime instytucje finansowe dysponują mniejszymi zasobami finansowymi niż instytucje z rozwiniętych rynków europejskich i trudniej im będzie przetrwać w sytuacji zmniejszającej się dynamiki czy nawet zahamowania rozwoju rynków kapitałowych. Ponadto wprowadzenie podatku od transakcji finansowych przez wybrane państwa może prowadzić do podniesienia kosztów działalności banków w Polsce, w szczególności przez wzrost

---

<sup>48</sup> Stanowisko Rządu do wniosku „Decyzja Rady upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych” [KOM(2012) 631] [dostęp 31.10.2014].

<sup>49</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=19ED3518> [dostęp 31.10.2014].

<sup>50</sup> Stanowisko Rządu do wniosku..., op.cit.

kosztu finansowania pozyskiwanego z zagranicy oraz przez wzrost kosztu transakcji zabezpieczających.

Propozycję wprowadzenia PTF jako nowego źródła dochodów budżetu UE należy rozpatrywać pozytywnie szczególnie w kontekście możliwości zastosowania go do finansowania unijnego budżetu. Dla Polski jest to zdecydowanie mniej kosztowne rozwiązanie niż alternatywny postulat w postaci powiązania wpłat do budżetu UE z wysokością emisji CO<sub>2</sub>. Był on rozważany przez Komisję na etapie przygotowywania projektu decyzji o systemie zasobów własnych. W przypadku emisji CO<sub>2</sub> udział Polski jest znacząco wyższy (ok. 12% w skali UE)<sup>51</sup>, niż udział w finansowaniu budżetu UE (3,25% w 2013 r.). Przyjęcie takiego rozwiązania obciążałoby w nieproporcjonalnie wyższym stopniu budżet Polski (i innych państw), która opiera swą gospodarkę na wykorzystaniu węgla. Inaczej mówiąc, zgoda (choćby części państw) na PTF jako źródło finansowania unijnego budżetu usunęłaby, niebezpieczne dla Polski, ryzyko przyjęcia podatku od CO<sub>2</sub> (przynajmniej przez kilkanaście następnych lat). Dodatkowo, równie istotny argument na rzecz PTF z punktu widzenia interesów Polski, to fakt, że jego przyjęcie wyeliminowałoby też możliwość przyjęcia tego podatku jako źródła finansowania oddzielnego budżetu strefy euro. Budżet ten jest dopiero w fazie propozycji, ale jest intensywnie dyskutowany.

## **8. Skala finansowania rabatów w budżecie UE przez Polskę**

Jak już wspomniano, kilka zamożnych państw korzysta z rabatów we wpłatach do unijnego budżetu. Rabaty te są finansowane przez pozostałe państwa UE, w tym najmniej zamożne.

Tabela 3 przedstawia wielkość wpłat do unijnego budżetu, które obciążają polski budżet z tytułu rabatów przyznanych grupie płatników netto do unijnego budżetu. W 2013 r. koszt finansowania tych rabatów wyniósł 308 mln euro (tabela 3), tj. ok. 7,3% wysokości całej polskiej składki (w 2013 r. Polska wpłaciła do budżetu UE 4,4 mld euro)<sup>52</sup>. Nie była to więc suma niska.

---

<sup>51</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=19ED3518> [dostęp 29.10.2014].

<sup>52</sup> <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue> [dostęp 29.10.2014].

**Tabela 3. Skala finansowania przez Polskę rabatów w unijnym budżecie w 2013 r.<sup>53</sup> r. i 2014 (mln EUR)**

Rabaty i ich beneficjenci	2013	2014
Wlk. Brytania	201,8	260,1
Rabat z tytułu DNB Holandii i Szwecji w 2013 r. i 2014 r. oraz Austrii i Danii w 2014 r.	25,5	32,3
Rabat z tytułu VAT dla Austrii (tylko w 2013 r.), Holandii, Szwecji i Niemiec (w 2013 r. i 2014 r.) łącznie	80,9	74,6
Suma	308,2	367,0

Źródło: Budget, op.cit., 2013,, Budget. Volume 1 - Total revenue: Part A. Introduction and financing of the general budget, 2014 oraz obliczenia własne.

Od 2014 r. obowiązują nieco zmodyfikowane wielkości rabatów. Decyzja ta, jak też inne drobne zmiany w zasadach finansowania unijnego budżetu<sup>54</sup> uzgodnione w lutym 2013 r. przez Radę Europejską, wymagały jednomyślnej zgody Rady, konsultacji z Parlamentem Europejskim i ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. Szacuje się, że wejdą one w życie nie wcześniej niż w 2015 r., ale nowy system będzie obowiązywał retroaktywnie od 1 stycznia 2014 r.<sup>55</sup>

Przy okazji dyskusowania poprzedniej, jak i obecnej perspektywy wieloletniej przedstawiono wiele propozycji eliminacji rabatów i zastąpienia ich jednolitym, ogólnym systemem, który korygowałby „nadmierne” obciążenia części państw. U podłoża rabatów leżała bowiem relatywnie wysoka ujemna pozycja netto kolejnych płatników netto. Żadna z tych propozycji nie została przyjęta.

<sup>53</sup> W latach 2007–2013 roczne rabaty były następujące (w cenach 2004 r.): 605 mln euro dla Holandii i 150 mln euro dla Szwecji z tytułu DNB; stawka poboru zasobów VAT dla Austrii 0,225%, dla Niemiec – 0,15%, dla Holandii i Szwecji – 0,10% (por.: decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich, 2007/436/WE, Euratom, Dz. Urz. UE L 163/2007).

<sup>54</sup> Główną jest obniżenie odsetka dochodów z ceł zatrzymywanego przez państwa członkowskie z 25% do 20%.

<sup>55</sup> [http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index_en.cfm) [dostęp 26.10.2014]. Rada przyjęła akty prawne dotyczące nowego systemu zasobów własnych, przyjęte w ramach Wieloletnich ram finansowych (decyzja w sprawie zasobów własnych oraz dwa rozporządzenia wdrażające środki w odniesieniu do systemu zasobów własnych oraz w sprawie metod i procedur udostępniania zasobów własnych oraz środków do zaspokojenia potrzeb gotówkowych (teksty są dostępne pod adresem: [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm#ownresources](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#ownresources) [dostęp 22.10.2014]. Parlament Europejski musiał wyrazić zgodę na środki wdrażające, a w pozostałych kwestiach był konsultowany. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmleueg/83-xxxiv/8326.htm> [dostęp 22.10.2014].

W rokowaniach można próbować je wyeliminować, ale nie jest to łatwe. W wyniku ostatnich rokowań liczba rabatów wzrosła, a nie zmalała (państwem, które dołączyło w obecnym okresie programowania do beneficjentów rabatów, jest Dania).

Beneficjenci rabatów zwykle oczekują, że jeśli muszą z nich zrezygnować, to nie za darmo. W takiej sytuacji trzeba rozważyć, czy na pewno jest to opłacalne dla Polski. W czerwcu 2005 r., w ramach poprzednich rokowań budżetowych (2007–2013), brytyjski premier T. Blair wyraził – pod wpływem żądań partnerów – gotowość zrezygnowania przez Wlk. Brytanię z przysługującego jej rabatu, ale w zamian za „znacjonalizowanie” wspólnej polityki rolnej (ramka 5). Takie rozwiązanie oznaczałoby przeniesienie części wydatków rolnych z budżetu UE do budżetów krajowych. W żadnym wypadku nie byłoby to dla Polski opłacalne. Roczny koszt finansowania przez Polskę rabatu brytyjskiego wyniósł w 2013 roku 202 mln euro, podczas gdy transfery w ramach wspólnej polityki rolnej tylko na sfinansowanie płatności bezpośrednich wyniosły w tymże roku 3,04 mld euro<sup>56</sup>. Prosty rachunek wskazuje, że nawet jeśli „renacjonalizacja” wydatków rolnych wyniosłaby tylko 10%, to koszt tej decyzji byłby dla Polski wyższy od kosztu finansowania rabatu brytyjskiego. Nie każde zatem na pierwszy rzut oka „sprawiedliwe” rozwiązanie jest opłacalne ekonomicznie.

#### **Ramka 5. Modyfikacja rabatu brytyjskiego**

Wobec braku zgody Wlk. Brytanii na wyeliminowanie rabatu osiągnięto inny kompromis. Wielka Brytania zgodziła się na ograniczenie o około 20% rabatu w okresie 2007–2013 pod warunkiem, że oszczędności te nie zwiększą środków na wspólną politykę rolną. Rabat był korygowany o wydatki alokowane w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r. – z wyjątkiem wydatków na wspólną politykę rolną. Wprowadzenie tej zasady następowało stopniowo w latach 2009–2011. Całkowita suma obniżenia rabatu brytyjskiego w wyniku powyższych działań nie mogła przekroczyć 10,5 mld euro (w cenach z 2004 r.).

Źródło: decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich, 2007/436/WE, Euratom, Dz. Urz. UE L 163/2007.

Rozwiązania problemu rabatów szukać więc należy albo w przyjęciu całkowicie nowego mechanizmu korekcyjnego, albo też w zmianie systemu finansowania budżetu UE. To ostatnie rozwiązanie pozwoliłoby na nowo oszacować wielkość wpłat z poszczególnych źródeł i pozwoli-

<sup>56</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, s. 76, Dz. Urz. UE L 30/2009.

łoby zmniejszyć „wrażliwość” państw na pozycję netto, a tym samym na uzyskanie rabatów. Im większa będzie rola podatków europejskich w finansowaniu budżetu (typu dochody z ceł lub z PTF), tym mniejsze będzie uzasadnienie merytoryczne dla korekt. Zatem ograniczenie rabatów w unijnym budżecie zaowocowałoby oszczędnościami dla polskiego budżetu.

## **9. Uwagi końcowe**

Trudno powiedzieć obecnie, czy obie propozycje nowych podatków wejdą w życie po 2020 r. Zmiana systemu VAT wymaga jednomyślnego głosowania w Radzie (podatek jest już objęty harmonizacją), a w tej kwestii dotychczas zawsze były duże różnice stanowisk między państwami. Dlatego należy spodziewać się, że jego ewentualne wprowadzenie będzie elementem pakietu kompromisów, który będzie negocjowany przy okazji dyskusji nad następną perspektywą wieloletnią po 2020 r. Projekt nowego VAT ma jednak mało zalet, zarówno w stosunku do obecnego systemu finansowania unijnego budżetu, jak i z punktu widzenia skutków dla polskiego budżetu (nadal uszczuplałby wpływ z VAT).

Jeśli chodzi o PTF to – jak już zauważono – należy oddzielić samo wprowadzenie PTF od jego ustanowienia jako źródła dochodów budżetu UE. W odniesieniu do pierwszej kwestii rysuje się możliwość kompromisu, jakkolwiek też nie jest on łatwy i obejmie jedynie część państw (z wykorzystaniem traktatowych przepisów o wzmocnionej współpracy). Zupełnie otwarta jest natomiast sprawa, czy państwa zainteresowane nowym podatkiem będą chciały wykorzystać go do zasilenia unijnego budżetu, czy też zwiększą dochody budżetów krajowych. To ostatnie wydaje się obecnie bardziej prawdopodobne.

Z punktu widzenia polskich interesów PTF wydaje się lepszym rozwiązaniem w stosunku do stanu obecnego. Jego wprowadzenie pozwoliłoby zmniejszyć obciążenie polskiego budżetu, ograniczając wpłaty wnoszone z tytułu DNB na rzecz wpłat z nowego podatku, którego obecnie nie ma. Co nie mniej istotne, przyjęcie takiego głównie sposobu finansowania unijnego budżetu pozwoliłoby na wydatne ograniczenie podejścia państw w kategoriach „sprawiedliwego zwrotu” (trudno byłoby określić geograficzne pochodzenie dochodu z tego podatku) i zmniejszenie presji na ograniczanie wielkości budżetu, na czym Polsce zależy. W przypadku budżetu finansowanego w dużej części z PTF (bardziej niezależnego od decyzji państw członkowskich), łatwiej byłoby także o bardziej racjonalne ukształtowanie wydatków.



Kluczowe znaczenie dla Polski ma fakt, że zgoda (choćby części państw UE) na PTF jako źródło finansowania unijnego budżetu usunęłaby, bardziej kosztowną dla Polski, alternatywę przyjęcia podatku od CO<sub>2</sub> jako nowego dochodu budżetu UE.

Obie z analizowanych wyżej propozycji zmian są pożądane dla Polski także dlatego, że pozwoliłyby na zmniejszenie skali istniejących rabatów (w przypadku VAT zniknęłaby podstawa, która jest ich uzasadnieniem, a w przypadku dochodu z DNB – podstawa ta uległaby obniżeniu). Pozwoliłyby to obniżyć koszty finansowania rabatów, a więc i całej polskiej „składki” do unijnego budżetu.

W każdym przypadku utrzymane zostaną dochody z ceł, ponieważ względnie dobrze pełnią funkcję podatku europejskiego i nie wzbudzają kontrowersji. Według wszystkich propozycji pozostaną też wpłaty z DNB, jakkolwiek ich rola zmniejszyłaby się znacząco. Ich pozostawienie jest potrzebne nie tylko dlatego, że nowe dochody najprawdopodobniej nie wystarczyłyby do sfinansowania całości budżetu UE, ale przede wszystkim z uwagi na ich rezydualny charakter (równoważący wydatki). Dochody z podatków są zawsze mniej lub bardziej wrażliwe na zmiany koniunktury. W konkretnej sytuacji mogłyby one okazać się za niskie do zrównoważenia budżetu UE, a to jest traktatowym wymogiem.

Wszelkie zmiany systemu dochodów wymagają nie tylko rozsądnych propozycji merytorycznych, ale przede wszystkim woli politycznej przywódców państw UE. Zakres możliwych kompromisów ujawni się najpóźniej pod koniec okresu obowiązywania obecnych Wieloletnich ram finansowych, kiedy potrzebne będzie uchwalenie kolejnego budżetu na okres po 2020 r.

## **Abstract**

### **Changes in Financing Poland's Contributions to the European Union Budget after 2020**

The objective of the paper was to present the current ways of financing the EU budget by Poland and to identify changes in this respect which one should expect after the expiry of the Multiannual financial framework, that is after the year 2020. The analysis focused on two proposals of the new resources of the EU budget, as presented by the European Commission in 2011 in the form of legislative proposals, that is the so called new VAT (value added tax) and a new tax on financial transactions (TFT). These proposals, if implemented, would affect the pattern of Poland's contributions to

the EU budget and would reduce the burden of these contributions. The considerations began with the information about the current sources of financing the EU budget by Poland (against the general rules and resources of the EU budget). Next, both European Commission's proposals of new taxes were presented and their pros and cons were examined as compared to the present ways of financing the EU budget. This was the basis for conclusions related to possible implications of both proposals for Polish contributions to the EU budget. Moreover, the costs of the rebates to the EU budget, which are financed by Poland, were estimated. Finally, possible implications of the two new proposals for Poland's cost of financing the rebates were discussed.