

## ***VAT jako nowe źródło dochodu budżetu Unii Europejskiej<sup>1</sup>***

(referat na konferencję 23.06.2006

pt. "Budżet dla Unii Europejskiej po 2013 roku. Implikacje dla Polski"; wersja robocza)

Budżet ogólny UE (budżet unijny) jest finansowany w sposób skomplikowany i mało przejrzysty. Najbardziej kontrowersyjnym mechanizmem, o charakterze korekcyjnym, jest rabat brytyjski pochodzący z 1984 r. i wprowadzone później odstępstwa od ogólnych zasad finansowania tego rabatu. System tworzenia dochodów unijnego budżetu jest od wielu lat przedmiotem krytyki ze strony większości państw członkowskich. Jednocześnie toczą się dyskusje nad modyfikacją tego systemu. Jak dotąd, nie tylko nie udało się uzyskać postępu w tym zakresie, ale wprowadzono dalsze odstępstwa od ogólnych zasad. Decyzje dotyczące obecnej Perspektywy finansowej na lata 2007-2013, uzgodnione na spotkaniu Rady Europejskiej w grudniu 2005 r., doprowadziły do dalszej rozbudowy rabatów dla czterech zamożnych państw UE: Austrii, Holandii, Niemiec i Szwecji.

W 2004 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycje modyfikacji obowiązujących reguł. Jedna z nich przewiduje zwiększoną rolę VAT jako źródła dochodów unijnego budżetu. Już obecnie część dochodów z VAT wpływa do budżetu UE. Dyskutowana propozycja zakłada jednak zupełnie inny sposób wykorzystania VAT dla potrzeb finansowania budżetu ogólnego UE.

Celem artykułu jest identyfikacja VAT jako potencjalnego źródła dochodu budżetu unijnego, a w szczególności pokazanie, jak ten nowy podatek, tzw. unijny VAT<sup>2</sup>, miałby funkcjonować, jakie miałby zalety/wady w stosunku do rozwiązania obecnego i ocena, czy jego przyjęcie byłoby korzystne dla Polski.

### **1. Obecne zasady finansowania budżetu UE z tytułu VAT**

VAT jest od 1979 r. jednym ze źródeł finansowania unijnego budżetu. Jego znaczenie istotnie zmniejszyło się od tego czasu, głównie na rzecz wzrostu wagi wpłat z tytułu dochodu narodowego brutto (DNB) (tabela 1).

---

<sup>1</sup> Tekst ten stanowi zmodyfikowaną wersję artykułu opublikowanego w „Wspólnoty Europejskie” nr 3/2008. Oba teksty są oparte na ekspertyzie pod tytułem „VAT jako źródło dochodu budżetu europejskiego”, przygotowanej na zlecenie UKIE wiosną 2008 r. w ramach przygotowań do wypracowania polskiego stanowiska ws. przeglądu budżetu UE.

<sup>2</sup> W literaturze używa się kilku pojęć dla określenia nowego podatku VAT, w tym: „VAT europejski”, „modulowany VAT”, „VAT UE”, „fiskalny VAT” (dla odróżnienia od obecnego VAT, opartego na zharmonizowanej podstawie). W artykule przyjęto termin „unijny VAT” z uwagi na to, że nawiązuje to do najczęściej stosowanego określenia „europejski VAT”. To ostatnie jest jednak pewną przesadą, bo mówimy o rozwiązaniach dla UE, a nie dla całej Europy.

Tabela 1. Struktura finansowania budżetu UE w latach 1996-2008 (w % całości budżetu oraz w mld euro)

	1996	1998	2000	2002**	2004	2005	2006	2007	2008***
Tradycyjne zasoby własne* (%)	19,1	17,2	17,4	11,9	12,9	14,0	14,7	14,9	16,0
VAT(%)	51,3	40,3	39,9	28,8	14,6	15,8	16,8	15,5	16,0
PNB/DNB (%)	29,6	42,5	42,7	59,3	72,5	70,2	68,5	69,6	68,0
Środki własne ogółem (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ogółem (mld EUR)****	71,1	82,3	88,0	77,7	95,1	100,8	102,4	115,5	129,1

\* Dochody z ceł i opłaty cukrowe.

\*\* Od 2002 r. odsetek zasobów własnych, zatrzymywany przez państwa członkowskie jako zwrot kosztów poboru ceł, został podniesiony z 10% do 25%.

\*\*\* budżet przyjęty na 2008

\*\*\*\* z wyjątkiem lat 2007 oraz 2008 dane te nie obejmują nadwyżek z lat poprzednich oraz dochodów „różnych”. Te ostatnie stanowią zazwyczaj ok. 1-2% zasobów budżetu rocznie.

Źródło: Opracowano na podstawie, *The Community budget: the facts in figures*, European Commission, Luxemburg 2000 oraz *EU budget 2006 - Financial Report*, European Commission, Budget Directorate-General, Luxemburg 2007 por. Też: [http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin\\_reports/fin\\_report\\_06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_06_en.pdf)

**Dochód z VAT** jest obliczany w bardzo skomplikowany sposób. Chociaż VAT jest najbardziej zharmonizowanym podatkiem w UE, nadal istnieją duże różnice w poziomach jego stawek w poszczególnych państwach UE (por. tabela 4). Duże są też czasowe odstępstwa i trwałe derogacje. Aby zmniejszyć wpływ tych różnic na wysokość wpłat dokonywanych przez państwa do budżetu ogólnego i sprawiedliwie traktować poszczególne państwa, wypracowano zawiły sposób liczenia tej części dochodu budżetu UE, który okazał się mało przejrzysty.

Wpłaty państw z tytułu VAT są wyznaczone przez pomnożenie **jednolitej dla UE stawki VAT** przez **zharmonizowaną podstawę VAT**. Ta ostatnia nazywana jest statystyczną podstawą, ponieważ stanowi szacunek wartości wszystkich towarów i usług podlegających podatkowi VAT, a nie ich faktyczną wartość. Statystyczna podstawa VAT (a więc i dochód z tytułu VAT) obliczana jest według stawek, jakie powinny obowiązywać w świetle przepisów o ich harmonizacji. Nie uwzględnia więc ona czasowych odstępstw i trwałych derogacji od ogólnych reguł. W ten sposób autorzy zharmonizowanej podstawy

VAT chcieli wyeliminować wpływ różnic w narodowych systemach VAT (zwłaszcza w poziomie stawek) na wielkość środków z tytułu VAT przekazywanych do budżetu UE<sup>3</sup>.

Zharmonizowana podstawa VAT nie może przekroczyć 50% DNB danego kraju; jest to tzw. *capping*. Jeśli podstawa VAT przekracza ten wskaźnik, wpłata z tytułu VAT liczona jest od 50% DNB. W 2007 r. taka sytuacja istniała w 11 krajach UE. Zasada ta ma lepiej uwzględnić różnice w narodowych systemach, a przede wszystkim osłabić **regresywność VAT**, tj. zmniejszyć ciężar wpłat państw mniej zamożnych<sup>4</sup>.

W latach 2004-2006 r. **jednolita stawka VAT** wynosiła około 0,3%<sup>5</sup>. Oznacza to, że taką część zharmonizowanej bazy podatkowej państwa odprowadzały do budżetu UE. Na mocy decyzji Rady z 7 czerwca 2007 r. (jeszcze nieratyfikowanej) obowiązuje tylko stawka jednolita na poziomie dokładnie 0,3%. Dla Austrii, Niemiec, Holandii i Szwecji zaakceptowano w okresie 2007-2013 stawki na znacznie niższym poziomie<sup>6</sup>. Wyjątki te są częścią odstępstw od ogólnych zasad, które czynią cały system finansowania unijnego budżetu mało przejrzystym i niejednolitym.

## 2. Pozostałe źródła dochodów unijnego budżetu

Biorąc pod uwagę fakt, że przedmiotem krytyki jest nie tylko wpłata z tytułu VAT, warto przypomnieć w skrócie pozostałe źródła dochodów unijnego budżetu<sup>7</sup>.

**Tradycyjne zasoby (środki) własne** obejmują **cla** (a dokładniej  $\frac{3}{4}$  dochodów z ceł;  $\frac{1}{4}$  pozostaje w państwach członkowskich na pokrycie kosztów funkcjonowania ich administracji celnej z tytułu przywozu towarów z państw trzecich (pobieranych jednolicie na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej)<sup>8</sup> oraz **opłaty cukrowe**, tj. opłaty nakładane na producentów cukru i izoglukozy w ramach wspólnej organizacji rynku cukru<sup>9</sup>. Zauważmy, że

<sup>3</sup> Np. Polska uzyskała okres przejściowy na stosowanie zredukowanej stawki VAT, na poziomie 7%, na usługi gastronomiczne, zamiast stawki standardowej, która w Polsce wynosi 22%. Jednak do obliczenia zharmonizowanej podstawy szacuje się dochód z VAT od usług gastronomicznych wg stawki 22%.

<sup>4</sup> Udział konsumpcji w narodowych dochodach wykazuje tendencję do wzrostu wraz z malejącą zamożnością. W efekcie dochód z VAT w stosunku do PKB jest w państwach mniej zamożnych proporcjonalnie wyższy niż w zamożnych. Wpłaty z tytułu VAT stanowią zatem relatywnie większe obciążenie państw mniej zamożnych.

<sup>5</sup> Jej wysokość wahała się, ponieważ zależała od wysokości maksymalnej stawki VAT=0,5% i stawki zamrożonej, która zmieniała się, m.in. zależnie od kwoty rabatu brytyjskiego.

<sup>6</sup> Dla Austrii wynosi ona 0,225%, dla Niemiec – 0,15%, dla Holandii i Szwecji – 0,10% (Decyzja Rady z 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (2007/436,WE, Euratom), DzUrz UE L 163 z 23.6.2007 r.). Argumentem tych państw na rzecz obniżenia stawki było to, że są największymi płatnikami netto do budżetu UE.

<sup>7</sup> Szerzej na temat zasad finansowania budżetu UE patrz: J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, Wolters Kluwer, 2007, rozdz. 5.

<sup>8</sup> Wpłaty z tytułu ceł nie są w pełni związane z wielkością importu. Państwa, które nie mają dostępu do morza i znaczną część towarów pochodzących spoza UE sprowadzają przez porty morskie w innych państwach, z reguły tam dokonują większości odpraw celnych i mają w efekcie małe dochody z ceł (dobrym przykładem jest tu Austria). Odwrotnie jest w państwach, które mają duże porty i są miejscami przeładunku towarów, kierowanych ostatecznie do innych państw. Taką funkcję pełni np. Rotterdam. Stąd też Holandia odprowadza do budżetu UE większe dochody z tytułu ceł niżby to wynikało z wielkości jej importu.

<sup>9</sup> W związku z wprowadzeniem od 1.07.2006 r. reformy rynku cukru rodzaje opłat cukrowych, wchodzących w skład tradycyjnych środków własnych, uległy pewnej zmianie. Opłaty cukrowe służą głównie do finansowania subsydiów eksportowych.

dochody z ceł mogą być uznane za dochody całej Unii, a nie pojedynczych państw, ponieważ są one pobierane od podmiotów gospodarczych (importerów) przez państwa wg jednolitej Wspólnej Taryfy Celnej.

Kolejne źródło, to wpłaty państw obliczane na podstawie **wielkości ich DNB**<sup>10</sup>. Wielkość tych wpłat pokrywa każdorazowo różnicę, jaka powstaje między planowanymi wydatkami a wpłatami z wymienionych wyżej źródeł. Różnica ta, wyliczona dla całego ugrupowania, musi być pokryta przez państwa członkowskie w wysokości, która odzwierciedla udział każdego państwa w łącznym DNB Unii. Inaczej mówiąc, tę część swych wpłat do budżetu UE państwa członkowskie wnoszą proporcjonalnie do swej zamożności. Taka koncepcja zasilenia unijnego budżetu oznacza, że im większe są wydatki z tego budżetu, na pokrycie których nie wystarcza dochodów z opłat celnych oraz z VAT, tym większe muszą być bezpośrednie wpłaty państw członkowskich, obliczone w proporcji do ich zamożności. Wpłata z tytułu DNB ma więc charakter uzupełniający (rezydualny). Wpłata ta pozwala na bardziej sprawiedliwe obciążenie państw członkowskich, proporcjonalnie do ich poziomu gospodarczego. Takie podejście pozwala jednocześnie na konstruowanie budżetu bez deficytu (jest to jedna z traktatowych zasad konstrukcji budżetu UE). Dodajmy, że w latach 2007-2013 dwa państwa korzystają ze znaczącej redukcji ich rocznych wpłat z tytułu DNB: Holandia rocznie w wysokości 605 mln euro oraz Szwecja w wysokości 150 mln euro (w cenach 2004 r.).

**Pozostałe dochody** (stanowią one zazwyczaj marginalną część wpływów budżetu UE – ok. 1-2%) pochodzą m.in. z takich tytułów, jak podatki od wynagrodzeń osób zatrudnionych w instytucjach UE, dochody ze wspólnotowych operacji pożyczkowych itp.

Do systemu **zasobów własnych budżetu UE** można zaliczyć także tzw. **rabat brytyjski**, a więc obniżoną wpłatę Wlk. Brytanii z tytułu VAT i DNB. Rabat jest czynnikiem, który ma istotny wpływ na wielkość wpłat poszczególnych państw UE do unijnego budżetu. Polega on – najogólniej – na zwrocie Wlk. Brytanii – 66% różnicy między procentowym udziałem tego kraju w sumie podstaw VAT<sup>11</sup> a procentowym udziałem Wlk. Brytanii w całości wydatków alokowanych<sup>12</sup> z budżetu UE. Obniżona wpłata Wlk. Brytanii jest pokrywana przez wszystkie pozostałe państwa UE, jakkolwiek w niejednakowy sposób. Rabat brytyjski oznacza więc dla pozostałych państw podwyżkę ich wpłat<sup>13</sup>. Wysokość wpłat

---

<sup>10</sup> W przeszłości źródło to nazywano czwartym źródłem dochodów budżetu UE, ponieważ cła i opłaty rolne były liczone w inny sposób i traktowano je jako dwa oddzielne źródła (por. przypis 2). Jako trzecie w kolejności (w latach 70.) wprowadzono finansowanie z części dochodów z VAT, a jako czwarte – dochód z DNB (w końcu lat 80.).

<sup>11</sup> Podstawy VAT nie są ograniczane, tj. są uwzględniane jako suma podstaw wszystkich państw UE bez *cappingu*.

<sup>12</sup> Wydatki alokowane oznaczają tzw. wewnętrzne wydatki UE, tj. te, które trafiają do państw członkowskich, a więc nie obejmują np. wydatków na politykę zagraniczną, rezerw i pomocy przedakcesyjnej (z wyjątkiem roku poprzedzającego akcesję danego państwa). Środki własne Unii Europejskiej. Podręcznik procedur i struktur administracyjnych, Ministerstwo Finansów, Warszawa październik 2007, s. 13.

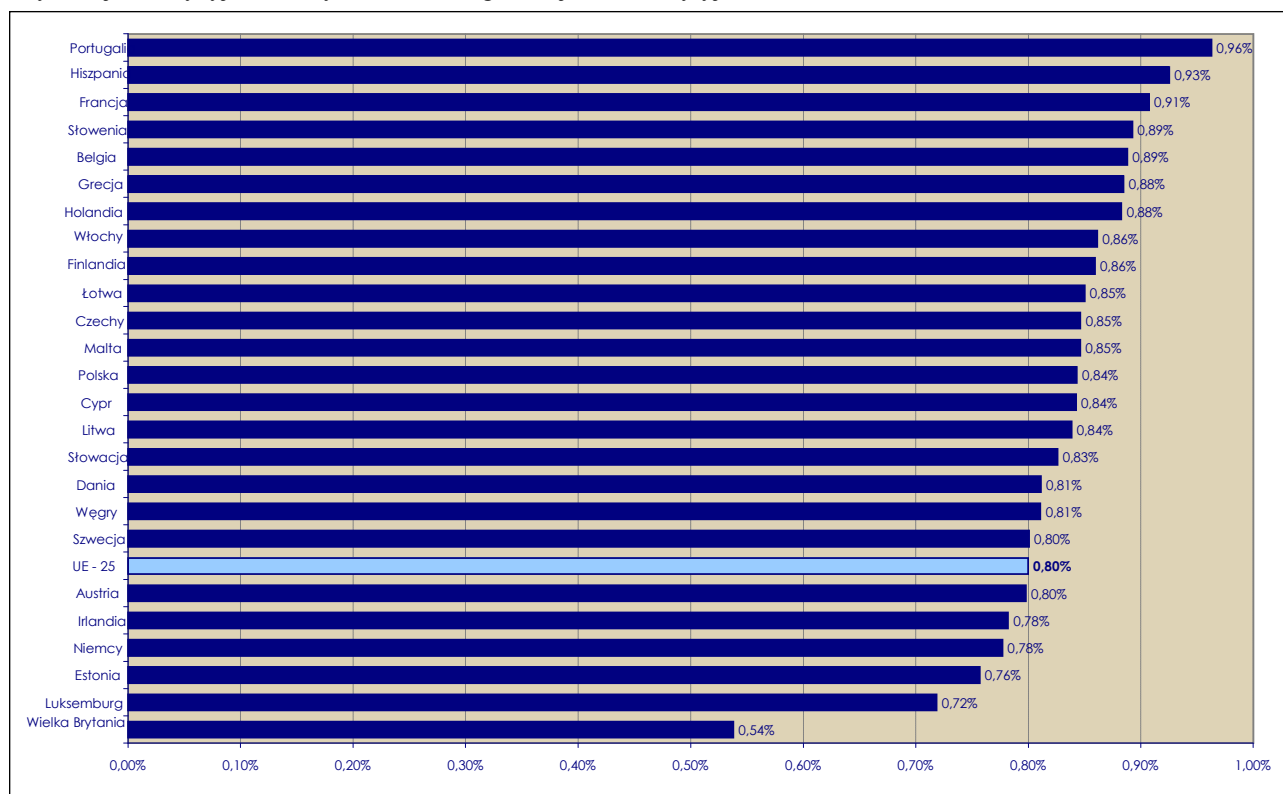
<sup>13</sup> Należy podkreślić, że obliczenia rabatu brytyjskiego są dokonywane na liczbach rzeczywistych dla danego roku, co oznacza, że bardzo prawdopodobne są kompensaty w roku następnym. Mogą one być dokonywane

państw UE z tytułu rabatu obliczana jest w proporcji, w jakiej państwa uczestniczą w tworzeniu DNB UE-27. Zasada ta dotyczy także nowych państw członkowskich UE<sup>14</sup>, mimo iż należą one do najmniej zamożnych członków UE. Natomiast cztery zamożne państwa: Austria, Holandia, Niemcy i Szwecja pokrywają tylko ¼ przypadających na nie kwot finansowania rabatu, a więc mają swoisty „rabat od rabatu brytyjskiego”.

### 3. Wielkość wpłat państw UE do unijnego budżetu

Wykres 1 przedstawia wpłaty państw członkowskich do budżetu UE, z wyłączeniem tradycyjnych zasobów własnych oraz z uwzględnieniem rabatu brytyjskiego. **Średnia wysokość wpłat (bez wpłat z tytułu ceł i opłat rolnych) dla 25 państw członkowskich wynosi około 0,80% łącznego PKB całej UE.**

Wykres 1. Wpłaty poszczególnych państw członkowskich do unijnego budżetu jako procent ich PKB w 2005 r. (wyłączając tradycyjne zasoby własne i uwzględniając rabat brytyjski)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, s. 243, dostępne na stronie: [http://eca.europa.eu/audit\\_reports/annual\\_reports/docs/2005/ra05\\_en.pdf](http://eca.europa.eu/audit_reports/annual_reports/docs/2005/ra05_en.pdf), cyt. za: Future Own Resources. External Study on the Composition of Future Own resources for the European Parliament, Directorate General Internal Policies, Executive summary, 2007.

wciągu trzech kolejnych lat po danym roku budżetowym. Rabat jest liczony w bardzo skomplikowany sposób i obliczenia te wykonuje Komisja. Również Komisja oblicza wysokość wpłat dokonywanych przez państwa UE z tytułu tego rabatu.

<sup>14</sup> Polska wniosła w 2005 r. (w pełnym roku członkostwa w UE) do budżetu UE z tytułu rabatu brytyjskiego ok. 250 mln euro.

Wpłata Polski stanowi 0,84% jej PKB (z pominięciem tradycyjnych zasobów własnych oraz rabatu brytyjskiego). Dla Polski obciążenie z tytułu finansowania budżetu unijnego mieści się więc w przedziale „średnich” kosztów. Największy analogiczny wskaźnik ma Portugalia (0,90% jej PKB), a najniższy – Wlk. Brytania (0,72% jej PKB – w dużej mierze dzięki rabatowi).

Bilans netto wszystkich obciążeń (wraz z wpłatami z ceł) oraz transferów z unijnego budżetu w podziale na poszczególne państwa członkowskie UE przedstawia tabela 2. Nie wchodząc w szczegóły analizy tych danych należy zauważyć, że ranking głównych płatników i beneficjentów budżetu UE jest inny w zależności od tego, jaki miernik oceny tej pozycji przyjmiemy.

Tabela 2. Rozliczenia między budżetem unijnym a państwami członkowskimi w 2006 r.  
(w mln euro oraz w euro na mieszkańca)

	Transfery z budżetu Mln euro	Wpłaty do budżetu Mln euro	Saldo = transfery minus wpłaty		
			Mln euro	EUR/mieszek	% PKB
Austria	1 830	2 209	-379	-45,9	-0,18
Belgia *	5 625	4 156	1 469	139,8	0,38
Cypr	240	153	86	112,6	0,42
Czechy	1 330	1 035	295	28,7	0,29
Dania	1 502	2 193	-691	-127,3	-0,18
Estonia	300	130	170	126,2	1,61
Finlandia	1 280	1 560	-280	-53,2	-0,05
Francja	13 496	16 636	-3 140	-49,8	-0,19
Grecja	6 834	1 834	5 000	449,4	2,41
Hiszpania	12 883	9 800	3 083	70,5	0,95
Holandia	2 190	6 132	-3 941	-241,3	-0,65
Irlandia	2 462	1 482	980	232,8	1,05
Litwa	800	234	566	166,3	2,04
Luksemburg*	1 195	217	978	2084,1	3,15
Łotwa	403	155	248	107,9	1,78
Malta	157	50	107	263,7	1,04
Niemcy	12 242	20 501	-8 259	-100,2	-0,38
<b>Polska</b>	<b>5 306</b>	<b>2 447</b>	<b>2 859</b>	<b>74,9</b>	0,69
Portugalia	3 635	1 378	2 256	213,5	2,15
Słowacja	696	402	295	54,7	0,5
Słowenia	406	279	127	63,3	0,42
Szwecja	1 573	2 698	-1 124	-124,3	-0,04
Węgry	1 842	783	1 060	105,2	-0,26
Wlk. Brytania	8 294	12 381	-4 086	-67,7	-0,22
Włochy	10 922	13 507	-2 585	-44,0	-0,25

\*wysoka pozycja netto rozliczeń Luksemburga i Belgii z budżetem UE wynika z faktu, że transfery do tych państw obejmują także sumy na administrację, a w obu tych państwach są liczne siedziby instytucji unijnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *EU budget 2006 - Financial Report*, European Commission, Budget Directorate-General, Luxembourg 2007.

#### 4. Zarzuty wobec obecnego systemu<sup>15</sup>

Najczęściej wymieniane wady obecnego systemu finansowania budżetu UE są następujące:

1/ System ten jest oparty głównie na wpłatach narodowych, które przekazywane są bezpośrednio z krajowych budżetów. W takim systemie **wpłaty nie są widoczne dla obywateli**. Większość z nich nie wie, jakie kwoty są wpłacane do unijnego budżetu i często niesłusznie uważa, że funkcjonowanie UE „dużo kosztuje”. Na nieprzejrzystość wpływają zarówno statystycznie szacowana podstawa VAT, jak też limit podstawy obliczeń (*capping*).

2/ **Rabat brytyjski i „rabaty od tego rabatu”**, tj. obniżka obciążenia dla czterech bogatych państw (Niemcy, Austria, Holandia i Szwecja) z tytułu rabatu brytyjskiego. Koszt rabatów jest ponoszony przez pozostałe państwa członkowskie UE, ale w różnym stopniu, co czyni system **jeszcze mniej czytelnym**.

3/ Obecny system skłania państwa członkowskie do oceny ich pozycji przez **pryzmat pozycji netto (płatnika netto lub beneficjenta netto)**. Wzmacnia to w negocjacjach budżetowych skłonność do kierowania się logiką „słusznego zwrotu” (*juste retour*). Państwa oczekują, że ich pozycja netto w rozliczeniach z budżetem UE będzie możliwie najkorzystniejsza i porównują tę pozycję z pozycją pozostałych państw, w tym o podobnej sytuacji ekonomicznej. W tej sytuacji interesy narodowe stają się ważniejsze od ogólnych interesów UE. Stanowi to problem zwłaszcza podczas negocjacji nad kolejnymi perspektywami finansowymi, gdy ustalane są zasady finansowania działań UE na okresy kilkuletnie. Brak zainteresowania istotą wspólnych działań stwarza ryzyko pomniejszania i nieuwzględniania wartości dodanej, jaką tworzą różne dziedziny unijnej polityki.

Podsumowując, panuje powszechna opinia, że obecny **system finansowania budżetu UE jest skomplikowany, niesprawiedliwy, nieprzejrzysty i niezrozumiały dla przeciętnego obywatela**<sup>16</sup>. Są to niewątpliwie argumenty na rzecz jego modyfikacji, jakkolwiek nie oznacza to zgody na sposób przeprowadzenia zmian.

#### 5. Kryteria wyboru nowych źródeł finansowania budżetu UE

W świetle teorii oraz analiz propozycji zmian obecnego systemu UE, nowe źródło finansowania tego budżetu powinno spełniać m.in. następujące kryteria<sup>17</sup>:

a/ ogólne: nowe źródło winno być możliwie proste i przejrzyste;

---

<sup>15</sup> *Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system*, COM(2004) 505 final, Volume II, Brussels 2004, 14.7.2004, s. 10.

<sup>16</sup> Por. np. opinię A. Lamassourea, *The System of Own Resources*, Questionnaire for National Parliaments, 26 X 2005, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/qownres\\_/qownres\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/qownres_/qownres_en.pdf).

<sup>17</sup> P. Cattoir, *Tax-based EU own resources. An assessment*, Working Paper no 1/2004, s. 7; J. Le Cacheux, *Funding the EU Budget...*op.cit. Podobny zestaw kryteriów zawiera wyżej cytowany raport Komisji Europejskiej: *Financing the European Union ...*op.cit., a także raport zewnętrzny przygotowany na zlecenie Parlamentu Europejskiego: *External Study on the Composition of Future Own resources for the European Parliament*, Directorate General Internal Policies, prepared by Richard Doherty, Deloitte Consulting, 2007.

b/ budżetowe – wystarczalność i stabilność. Podatek spełnia kryterium wystarczalności, jeśli każde z państw jest w stanie uzyskać z niego dochód przekraczający wysokość kwoty potrzebnej do pokrycia jego składki do unijnego budżetu. Stabilne źródło ma zapewnić dochody w dłuższym okresie, czyli powinno być mało wrażliwe np. na zmiany cyklu koniunkturalnego lub zmiany cen towarów. Jeśli dany podatek nie zapewnia pełnej stabilności dochodów budżetowych, można go uzupełnić innym źródłem;

c/ ekonomicznej efektywności (niskie koszty poboru, efektywna alokacja zasobów). Administracyjne koszty poboru powinny być możliwie niskie w stosunku do dochodu.

d/ sprawiedliwości: Przy nakładaniu podatku należy też wziąć pod uwagę gospodarcze i społeczne skutki jego wprowadzenia, w tym wpływ na poziom cen (podatki z reguły podwyższają poziom cen). Niekiedy podatek jest celowo wprowadzany dla skorygowania niedoskonałości rynku, jak w przypadku podatków mających przyczynić się do ochrony środowiska, bądź też zmiany zachowania podmiotów (np. celem wysokiej akcyzy na papierosy, które są szkodliwe dla zdrowia, jest ograniczenie ich palenia). Wpłaty do budżetu UE z tytułu podatków winny więc oddziaływać na efektywny rozdział zasobów ekonomicznych, np. przyczyniając się do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego, realizując jednocześnie inne cele, np. ograniczanie negatywnego wpływu efektów zewnętrznych na środowisko.

e/ inne kryteria: wskazuje się np., że „dobry” budżet powinna cechować możliwie wysoka autonomia finansowa. W przypadku budżetu unijnego oznacza to uniezależnienie od budżetów narodowych. Autonomia jest większa, jeśli istnieje bezpośredni związek wpłat z płatnikami, tj. budżet uzyskuje przynajmniej istotną część środków bezpośrednio od płatników. W przypadku VAT byłyby to wpłaty głównie od obywateli UE (którzy ostatecznie ponoszą ciężar VAT), a nie z budżetów krajowych, jak to ma miejsce obecnie.

## **6.Propozycje Komisji dotyczące modyfikacji obecnych źródeł finansowania budżetu UE<sup>18</sup>**

Poszukując **optymalnej struktury środków własnych, Komisja Europejska zaproponowała** trzy podstawowe warianty finansowania budżetu UE w przyszłości. We wszystkich trzech przypadkach tradycyjne środki własne byłyby zachowane. Komisja uznała, iż z uwagi na to, że pobieranie ceł importowych jest instrumentem polityki handlowej Unii, dochody z tych ceł stanowią niejako w sposób naturalny autonomiczne źródło finansowania działań całej Unii i powinny pozostać. Propozycje Komisji są następujące:

---

<sup>18</sup> Financing the European Union. ... op.cit. Volume II, Bruksela 2004.



### **6.1. Utrzymanie obecnego systemu finansowania budżetu UE**

Obecny system finansowania zapewnia płynne finansowanie budżetu UE. Nie jest on jednak zrozumiały dla obywateli. Wcześniejsze modyfikacje dokonane z myślą o uwzględnieniu określonych interesów przyczyniły się do zwiększenia nieprzejrzystości systemu. Jak już zauważono, dominujący w budżecie udział środków opartych na DNB sprawia, że państwa członkowskie, a w szczególności płatnicy netto, mają skłonność do oceniania polityk i inicjatyw UE wyłącznie w kategoriach ich krajowych wpłat do budżetu UE i transferów z tego budżetu, a więc pozycji netto, interpretowanej też w kategoriach pozycji „słusznego zwrotu”. Nie wykazują natomiast większego zainteresowania dla istoty wspólnych działań, co stwarza **ryzyko pomniejszania i nieuwzględniania wartości dodanej**, jaką tworzą polityki UU.

### **6.2. System finansowania oparty wyłącznie na DNB**

Zaletą systemu opartego wyłącznie o DNB byłaby łatwość jego stosowania i zrozumienia. „Wkład” poszczególnych państw byłby ściśle związany z ich względną zamożnością (wg kryterium udziału DNB każdego państwa w DNB UE-27). Jednak finansowanie budżetu UE, tylko wg kryterium zamożności państw, nie odpowiada – zdaniem Komisji - statusowi Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie sugerowałoby bowiem koncepcję Unii, której obywatele są reprezentowani wyłącznie pośrednio, tj. przez swoje państwa członkowskie. Status UE jako Unii państw członkowskich oraz obywateli, który obecnie znajduje odzwierciedlenie w Traktacie, nie miałby pokrycia w przypadku przyjęcia takiego systemu finansowania. Taki wariant jest dla Komisji nie do przyjęcia.

Należy dodać do tego jeszcze jeden, nieuwzględniony w raporcie Komisji, argument przeciwko przyjęciu systemu finansowania budżetu UE opartego wyłącznie na DNB. Otóż system taki jeszcze bardziej, niż obecny, zachęcałby państwa członkowskie do oceniania budżetu przez pryzmat „słusznego zwrotu”.

### **6.3. System finansowania oparty na fiskalnych zasobach własnych**

System oparty w dużym stopniu o środki powiązane z podatkami stwarza możliwość zwiększenia autonomii finansowej budżetu UE przez zapewnienie bardziej bezpośredniego powiązania pomiędzy budżetem Unią a jej obywatelami. Zwiększenie znaczenia 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 istotę polityk UE i ogólny interes Europy. Wreszcie, zwiększona przejrzystość finansowania budżetu UE lepiej uświadomiłaby obywatelom skalę finansowania budżetu i skalę związanych z tym nakładów. Obecnie,

budżet UE, który wynosi mniej niż 2,5% ogólnych wydatków publicznych w UE, jest często przeceniany.

Zdaniem Komisji, finansowanie budżetu UE oparte całkowicie na podatkach nie wydaje się jednak odpowiednie. Wymóg zrównoważonego budżetu sprawia, że albo potrzebna byłaby zmienna stawka podatkowa dostosowywana do potrzeb budżetowych albo też potrzebna byłaby większa elastyczność po stronie wydatków, niż pozwalają na to obecne ramy Perspektywy Finansowej. Z kolei częste zmiany stawki podatkowej byłyby w praktyce niemile widziane przez podatników i mogłyby kolidować z krajowymi rozwiązaniami podatkowymi. Istniałaby też niepewność prawna, niewygodne byłyby procedury administracyjne, itp. Lepsza wydaje się metoda progresywna, polegająca na utrzymywaniu ograniczonych środków opartych na DNB przy jednoczesnym zwiększaniu udziału środków opartych na podatkach.

W świetle powyższych argumentów Komisja zaproponowała kilka rodzajów podatków, które powinny być rozważone jako nowe źródło uzupełniające finansowania budżetu UE. Wszystkie przewidują utrzymanie obecnych środków opartych o DNB i zakładają, że maksymalnie połowa budżetu będzie finansowana przez nowe zasoby fiskalne, które zastąpiłyby obecny statystyczny VAT. Najczęściej są dyskutowane trzy następujące opcje<sup>19</sup>:

- a/ System środków własnych z zasobami fiskalnymi powiązanych z zużyciem energii.
- b/ System środków własnych z zasobami fiskalnymi opartymi na podatku od dochodów przedsiębiorstw.
- c/ System środków własnych z zasobami fiskalnymi opartymi o VAT.

Dalej szerzej rozważamy propozycję nowego unijnego podatku VAT.

## 7. Koncepcja unijnego VAT

Koncepcja finansowania części budżetu UE z tytułu unijnego VAT zakłada, że w każdym państwie członkowskim UE część dochodów z VAT (np. 1%) byłaby kierowana nie do budżetu krajowego, a do budżetu unijnego. Stawka unijnego VAT byłaby obliczana od tej samej podstawy opodatkowania<sup>20</sup> co stawka krajowa. **Obywatele nie ponosiliby dodatkowego ciężaru** podatkowego, gdyż stawka unijnego VAT byłaby ustalona w ramach obecnie obowiązujących narodowych stawek VAT. Inaczej mówiąc, ciężar wprowadzenia unijnego VAT byłby zrekomensowany przez odpowiednie obniżenie krajowej stawki VAT. (jeżeli krajowa stawka VAT wynosi 21%, a stawka UE byłaby ustalona na poziomie 1%, to

---

<sup>19</sup> W negocjacjach Perspektywy finansowej 2007-2013 był to też podatek akcyzowy od napojów alkoholowych. Na temat tych propozycji por. np.: J. Wtorek, W. Burkiewicz, *Podatek europejski jako element przeglądu budżetu UE*, „Biuletyn Analiz”, nr 18/luty 2008, UKIE.

<sup>20</sup> System taki różniłby się znacząco od obecnie obowiązującego, w którym istnieje tylko pośredni (b. luźny) związek między podatnikiem/obywatelem a unijnym budżetem. Obecnie bowiem, wpłata z tytułu VAT jest przekazywana z budżetów narodowych (poprzez obliczenie zharmonizowanej teoretycznej, tzw. statystycznej podstawy VAT).

stawka krajowa byłaby obniżona do 20%; łączna stawka pobieranego podatku VAT wynosiłaby więc nadal 21%). Takie rozwiązanie oznaczałoby, że państwa członkowskie „dzieląby się” z budżetem unijnym jednym z już istniejących podatków. Zakłada się, że z uwagi na to, iż VAT jest najbardziej zharmonizowanym podatkiem w UE, jego ciężar byłby dość porównywalny dla poszczególnych państw.

W celu zapewnienia większej przejrzystości, oba podatki, tj. VAT unijny i VAT krajowy (wpłacany do budżetu krajowego) powinny figurować jako oddzielne pozycje na fakturze lub rachunku, który osoba podlegająca podatkowi przekazuje swojemu klientowi. Płatności z tytułu europejskiego VAT byłyby przekazywane do budżetu UE wtedy, gdy podatek byłby płacony przez nabywców towarów i usług (a nie w z góry ustalonej wysokości).

Według szacunków Komisji, stawka unijnego VAT w wysokości 1% byłaby wystarczająca do pokrycia około połowy potrzeb budżetu UE.

## 8. Ocena wad i zalet VAT jako nowego źródła dochodów unijnego budżetu

Porównanie wad i zalet dochodów z VAT jako możliwego „europejskiego” podatku zawiera tabela 3, opracowana przez P. Cottair<sup>21</sup>, analityka w Komisji Europejskiej.

Tabela 3. Ocena propozycji unijnego VAT jako źródła dochodów budżetu UE

Kryterium	Wady i zalety	Ocena
Wystarczalność	VAT jest obfitym źródłem dochodów: w 2001 r. stanowił ok. 7% PKB państw UE. Zastosowanie opłaty w wysokości 2% w stosunku do istniejącej bazy podatkowej (włączając towary objęte obecnie stawkami zerowymi) dałoby dochód na poziomie ok. 0,8-1,3% PKB krajów UE w sytuacji, gdy budżet UE stanowi ok. 1% DNB. Ponadto dochody z VAT rosną wraz z wzrostem wydatków na towary i usługi bez jakiegokolwiek zmiany w stawce VAT. W dłuższym czasie, jeśli zasoby muszą być zwiększone, można to osiągnąć poprzez wzrost stawki VAT.	***
Stabilność	Prywatną konsumpcję, która byłaby głównym składnikiem bazy VAT, cechują cykliczne wahania. Badania OECD wskazują, że elastyczność dochodów z podatków pośrednich w relacji do PKB jest bliska jedności w większości państw UE (najniższa jest w Irlandii, gdzie wynosi 0,5, a najwyższa, bo 1,6, w Danii). Jest jednak mało prawdopodobne, by zastąpienie obecnego VAT i ewentualnie dochodów z DNB dochodami z nowego VAT wprowadziło dodatkową krótkookresową zmienność dochodów budżetu UE. Unijny VAT, tj. podatek oparty na konsumpcji, powinien być bardziej stabilny niż wpłaty oparte na PKB (DNB). Dzieje się tak, ponieważ najbardziej niestabilnym i cyklicznym komponentem PKB są inwestycje i handel, podczas gdy konsumpcja i wydatki publiczne są bardziej stabilne. Ogólnie, VAT może być względnie stabilnym źródłem dochodu.	**
Widoczność	Podatek VAT, zastosowany w formie dwóch oddzielnych stawek, narodowej i	***

<sup>21</sup> Por. szerzej: P. Cottair, *Tax-based...* op.cit., s. 16.

	unijnej, będzie bardzo widoczny dla podatników/obywateli i będzie rozumiany przez nich jako bezpośrednie zasilenie budżetu UE.	
Niskie koszty operacyjne	Dodanie uzupełniających stawek do istniejącego systemu VAT nie zmieniłoby zasadniczo kosztów administrowania systemem.	***
Efektywna alokacja zasobów	Wpływ unijnego VAT na alokację zasobów w UE byłby ograniczony ponieważ stawki byłyby niskie i miałyby zastosowanie wobec szerokiej bazy podatkowej.	**
Horyzontalna równość	Przy założeniu, że osiągnięto pełną harmonizację bazy i rozwiązano problem stawek zerowych, zapewnione byłoby równe traktowanie porównywalnych podatników w UE.	***
Pionowa równość	VAT jest regresywny z uwagi na to, że udział wydatków konsumpcyjnych maleje wraz ze wzrostem dochodu. Częściowym rozwiązaniem tego problemu jest propozycja dwóch stawek (niższa stawka na podstawowe dobra i wyższa na pozostałe).	**
Sprawiedliwe (Fair) wpłaty	Na wpłaty z VAT oddziałuje wiele czynników, które prowadzą do nierówności między państwami członkowskimi, np. udział prywatnej konsumpcji w DNB, stosunek wydatków publicznych do prywatnych oraz bilans netto handlu wyrobami przemysłowymi. Biorąc pod uwagę możliwość nierównych wpłat brutto z unijnego VAT, w literaturze sugeruje się przewagę mechanizmu opartego na DNB, a wpłaty z VAT są na drugim miejscu wg kryterium „sprawiedliwości” wpłat.	**
Ogólna ocena	Głównym argumentem na rzecz unijnego VAT jest to, że zapewnienie wystarczających dochodów budżetowych. Byłby też bardzo widoczny dla obywateli i zapewniłby horyzontalną równość. Byłby też oparty na podatku, który jest już wykorzystywany do finansowania UE. W praktyce, nowy system tylko modyfikowałby istniejące rozwiązanie. Nie ma istotnych argumentów przeciw tej propozycji na gruncie efektywności lub równości. Są jednak pewne problemy instytucjonalne. Dochody z VAT różniłyby się istotnie między państwami, co wymagałoby pewnego mechanizmu wyrównawczego. Ponadto, pewne dostosowania do narodowych systemów VAT byłyby potrzebne, w szczególności eliminacja stawek zerowych i dalsza harmonizacja bazy VAT. To zaś może być źródłem poważnych trudności politycznych.	

\*\*\* Wysoki stopień spełnienia danego kryterium. Pozytywne argumenty przeważają nad negatywnymi.

\*\*Są ważne zarówno pozytywne, jak i negatywne argumenty. Ich wpływ jest dość zrównoważony, stąd kryterium jest spełnione tylko częściowo.

\* Negatywne argumenty przeważają nad pozytywnymi. Podatek nie spełnia w dużej mierze danego kryterium.

Źródło: P. Cattoir, *Tax-based EU own resources: An assessment, Working Paper No. 1/2004, s. 16.*

Z innego opracowania wynika, że w UE-27 **średnio potrzeba byłoby 10,4% dochodów z VAT** (wyłączając tradycyjne zasoby własne), **by zapewnić sfinansowanie unijnego budżetu** na obecnym poziomie. Inaczej mówiąc, potrzebne byłoby 10,4% łącznych dochodów z podatku VAT, aby zastąpić obecny system, na który składają się dochody z VAT i środki z tytułu DNB<sup>22</sup>. Taki dochód przełożyłby się na wymaganą średnią stawkę unijnego

<sup>22</sup> Por.: *Future Own Resources, External Study on the Composition of Future Own Resources for the European Parliament*, Directorate General Internal Policies, [http://www.europarl.europa.eu/comparl/budg/events/20070628\\_natparl/20070628\\_future\\_own\\_resources.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/budg/events/20070628_natparl/20070628_future_own_resources.pdf)

VAT równą ok. 2%<sup>23</sup>. Oczywiście, dla poszczególnych państw wielkość dochodów z tytułu VAT, potrzebnych do sfinansowania ich składki, byłaby inna. Dla Polski wskaźnik taki wyniósłby 10,9%.

W świetle tabeli 3, wśród **zalet unijnego VAT** należy wymienić: przejrzystość, zaawansowaną harmonizację bazy podatkowej, zgodność z politykami wspólnotowymi oraz wystarczalność. Wystarczalność oznacza, że wpływy z opodatkowania danym podatkiem (w tym przypadku VAT) w państwie członkowskim zapewniają pełne pokrycie wpłat do budżetu UE. Zakłada się, że podatek spełnia kryterium wystarczalności, jeśli wszystkie państwa członkowskie są w stanie uzyskać z niego dochody przekraczające wysokość składki do unijnego budżetu.

Za główną **wadę** VAT autor zestawienia w tabeli 3 uznał umiarkowaną regresywność tego podatku. Aby ograniczyć regresywność podatku, zaproponował wprowadzenie **dwóch stawek** (np. niższej na dobra pierwszej potrzeby) albo zastosowanie mechanizmu wyrównawczego (ten ostatni przewidywałby, że bogatsze państwa zwracałyby biedniejszym część podatku przekazanego do unijnego budżetu). Wprowadzenie mechanizmu wyrównawczego nie byłoby jednak zgodne z postulatem wyeliminowania wszelkich mechanizmów korekcyjnych, w tym rabatu brytyjskiego. Z kolei dwie stawki oznaczałyby utrzymanie małej przejrzystości oraz zaprzeczenie prostoty unijnego VAT.

Do powyższej wady VAT jako źródła finansowania unijnego budżetu należy zgłosić kilka dalszych **krytycznych uwag**.

1/ Widoczność (przejrzystość) zasad i kosztów unijnego finansowania wzrosłaby, ale zasada ta może działać *a rebours*. Konsumenci mogą potraktować ten podatek jako dodatkowe obciążenie, mimo iż łączna stawka VAT krajowego i unijnego nie wzrosłaby. Jest prawdopodobne, że konsument płacący ten podatek w cenie nabywanych dóbr i usług rozumowałby tak: gdyby nie unijny VAT, cena byłaby niższa (zapominając, że wcześniej płacił jeden podatek obejmujący stawkę krajową i unijną).

2/ Trudno się zgodzić z opinią P. Cattoir, iż nowy podatek charakteryzowałby się „niskimi kosztami operacyjnymi”. Wg najlepszej wiedzy autorki, w literaturze nie został przedstawiony szacunek takich kosztów, stąd trudno oceniać ich wysokość. Jeśli jednak nowy podatek „przechodziłby” przez budżety krajowe (wydaje się obecnie, że nie ma innej możliwości, w sytuacji gdy podatnik odlicza od podatku wcześniej zapłacony VAT), powstałby koszt związany z rozliczeniami z podatnikami. Na podstawie ogólnych szacunków obecnego systemu wydaje się, że byłby to koszt niemały dla administracji podatkowych. Powstałby też dodatkowe koszty dla podatników VAT (np. koszty dodatkowego systemu w kasach fiskalnych, dodatkowych dokumentów, sprawozdawczości itp.). Szczególnie dla mniejszych firm koszt mógłby okazać się duży.

---

<sup>23</sup> Założono tu, że dochody z VAT są osiągane poprzez stosowanie tylko standardowych stawek; pominięto więc wszystkie stawki obniżone.

3/. Ponieważ jednym z celów reformy systemu finansowania unijnego budżetu jest wzrost jego autonomii, do oceny należy dodać i to kryterium. Nie jest bowiem oczywiste, że autonomia finansowania budżetu UE wzrośnie, gdy unijny VAT będzie głównym źródłem unijnego budżetu. W pełni autonomiczne źródło oznaczałoby m.in. źródło zależne od decyzji UE, a nie od decyzji poszczególnych państw. Powinno być powiązane z działalnością prowadzoną na obszarze całej UE, jak to ma miejsce w przypadku dochodów z ceł. Chodzi bowiem o to, by obciążenia fiskalne były związane z najbardziej mobilnymi przepływami gospodarczymi w UE. Poszukiwane jest więc takie źródło, które można by uznać za autonomiczny dochód całej Unii. Wówczas trudno byłoby je dokładnie przypisać poszczególnym państwom. Obecnie wpłaty do unijnego budżetu są zazwyczaj wyodrębnione w budżetach narodowych jako jedna kwota i traktowane jako koszt uczestnictwa w UE. Podobnie byłoby z unijnym VAT, jeśli „przechodziłby” przez budżety krajowe, a tak najprawdopodobniej by było, jakkolwiek byłby on oczywiście płacony przez nabywców dóbr i usług i zależny od ich efektywnego popytu, a nie od z góry ustalonych limitów i wskaźników, np. zamożności. W takiej sytuacji władze krajowe nadal musiałyby tłumaczyć wyborcom, dlaczego i w jakiej wysokości niezbędne są wpłaty do budżetu UE. Unijny VAT nie jest więc tak bardzo autonomiczny, jak niektórzy sugerują.

4/ Unijny VAT nie zlikwidowałby całkowicie problemu „ślusznego zwrotu”. Skoro bowiem byłby transferowany przez budżet krajowy, to i tak byłby traktowany jako „ciężar” dla danego państwa. Aktualny pozostałby więc problem porównywania przepływów finansowych między budżetem krajowym a budżetem unijnym.

5/ W tabeli 3 słusznie wskazano, że spełnienie zasady sprawiedliwości (*fairness*) nie jest oczywiste, tzn. nie jest oczywiste, że unijny VAT byłby sprawiedliwszy niż np. obliczanie składki na podstawie wysokości DNB. VAT jest zawsze regresywny dla konsumentów.

Należy dodać, że przegląd literatury jednoznacznie wskazuje, iż nie ma „dobrego” sposobu finansowania unijnego budżetu, który byłby zgodny ze wszystkimi wymienionymi wcześniej kryteriami.

## 9. Skutki wprowadzenia unijnego VAT

Dochód transferowany do budżetu stanowiłby we wszystkich państwach UE taki sam procent krajowej bazy podatku VAT. Ponieważ w UE stosowane są różne stawki VAT, a także są pewne różnice zakresu bazy podatkowej (związane np. z odmiennymi odliczeniami, a także stawkami zerowymi)<sup>24</sup>, udział kwot, przekazywanych przez poszczególne państwa do budżetu UE, w dochodach z VAT byłby zróżnicowany. Tym samym, **wprowadzenie unijnego VAT obciążałoby bardziej państwa o wysokim udziale konsumpcji w dochodzie narodowym**, czyli państwa biedniejsze (tzw. **regresywność VAT**). Propozycja unijnego VAT nie przewiduje bowiem tzw. *cappingu*, który w obecnym systemie łagodzi

---

<sup>24</sup> Na temat ich zakresu por. punkt 10.

skutki regresywności VAT. Proponowany system unijnego VAT stwarza więc ryzyko nierównego podziału obciążeń, związane z niepełną harmonizacją podatku VAT.

Wprowadzenie nowego, unijnego VAT stwarza też pewne problemy techniczne. Związane są one przede wszystkim z niepełną harmonizacją systemów VAT w państwach członkowskich UE. Chodzi głównie o **towary o zerowej** stawce VAT. Gdy stosowana jest zerowa stawka, trudno wprowadzić podatek unijny, którego koszt dla nabywców towarów usług byłby zrekomensowany przez zmniejszeniem narodowej stawki VAT.

Wprowadzenie w takich przypadkach stawki unijnej oznaczałoby administracyjne i polityczne problemy. Oczywiście byłoby niezadowolenie konsumentów i polityków w krajach, gdzie stawek zerowych jest dość dużo (np. w Wielkiej Brytanii) i byłoby spore ryzyko pewnego wzrostu cen. Propozycja ta byłaby trudna, czy wręcz niemożliwa do przeprowadzenia także formalnie, biorąc pod uwagę konieczność jednomyślnego głosowania w Radzie w sprawie zmiany podatków.

Aby obciążenia podatkowe pozostały na dotychczasowym poziomie, stawki zerowe musiałyby być niezmienione. Dochód budżetu wyniósłby wówczas zero. Co istotniejsze, niezastosowanie stawki unijnej do części produktów, dla których obecnie jest stosowana stawka zerowa, doprowadziłoby do dużych różnic między państwami z tytułu zróżnicowania podstawy opodatkowania unijnym VAT. Pewnym rozwiązaniem mogłaby być nieco wyższa stawka unijna w kraju, który ma dużo stawek zerowych (ale powstałby problem, jak to precyzyjnie wyliczyć) lub też **kompensata finansowa**, dla przeciwdziałania opodatkowania zerową stawką. Technicznie biorąc, takie rozwiązania byłyby dość trudne do wprowadzenia i zmniejszałyby jedną z potencjalnych zalet europejskiego VAT, jaką byłby jego bezpośredni związek między Unią i jej obywatelami płacącymi ten podatek.

Również z innych powodów potrzebna byłaby dalsza harmonizacja podstawy opodatkowania. Obecnie są spore różnice, dotyczące także innych kwestii, niż zerowe stawki, np. prawa do odliczania VAT, wyłączenia małych firm lub też stawki ryczałtowej dla rolników (*flat-rate*). Te czynniki mają jednak mały wpływ na wielkość podstawy VAT i dochód z VAT i łatwiej byłoby uzyskać w odniesieniu do nich kompromis.

Wreszcie, problemem jest wpływ szarej strefy na dochody z VAT. Wg niektórych studiów<sup>25</sup> różnice między państwami spowodowane „ucieczką od płacenia VAT” są duże. A to oznacza, że dochód z podatku nie odzwierciedla dobrze zdolności państw do ściągania tego podatku i wpłat z tego tytułu do unijnego budżetu. Nie ma jednak dobrego rozwiązania tego problemu.

Wprowadzenie unijnego VAT wymagałoby też pewnej modyfikacji przepisów unijnych dotyczących elementów zawartych w fakturach, jak też zwrotów podatkowych, okresów płatności podatku, terminów płatności zwrotów podatków itp.

---

<sup>25</sup> R. Parsche, M. Steinherr, S. Waller, *Quantifizierung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage fuer ausgewaehlte EU Laender als makroekonomischer Clearing-Ansatz im Rahmen der Ursprungslandregelung*, Ifo Institut fuer Wirtschaftsforschung, Muenchen 1996, cyt. za: P. Cattoir ...op.cit., s. 15.

## 10. Struktura stawek VAT i bazy podatkowej w państwach UE

Na stanowisko państw w sprawie unijnego VAT istotnie rzutować będzie ekonomiczne znaczenie wpłat z tytułu obecnie obowiązującego systemu VAT w tych państwach, a w szczególności wszelkie odstępstwa od ogólnych zasad.

Obecnie, jak już wskazano, wpłaty państw UE do budżetu ogólnego nie uwzględniają derogacji lub okresów przejściowych, ponieważ dla potrzeb finansowania unijnego budżetu oblicza się podstawę zharmonizowaną. Natomiast przyjęcie unijnego VAT oznaczałoby że wszystkie te odmienności rzutowałyby na wpłaty do budżetu UE. Istotna więc wydaje się odpowiedź na pytanie, jaka jest waga stawek niestandardowych, tj. jaki jest w całości bazy (podstawy)<sup>26</sup> opodatkowania VAT-em udział podstawy, objętej w danym państwie stawkami VAT odbiegającymi od poziomu zharmonizowanego. Jest to więc pytanie, jaki jest udział w danym państwie w całości dochodów z VAT dochodów ze sprzedaży towarów obciążonych poziomem stawki VAT innej niż zharmonizowana. Odpowiedź na to pytanie rzutuje bowiem na stanowisko państw wobec wprowadzenia unijnego VAT i związanego z tym innego rozkładu obciążeń poszczególnych państw tym nowym podatkiem.

Wiadomo, że zgodnie z VI dyrektywą podatkową z 1977 r. prawie całość dokonywanych na rynku wewnętrznym UE transakcji dobrami i usługami powinna być obciążona stawkami zharmonizowanymi. W zasadzie powinny być stosowane tylko dwie stawki: standardowa (podstawowa) na poziomie nie niższym niż 15% oraz zredukowana (obniżona) na niektóre tylko dobra i usługi – nie niższa niż 5%<sup>27</sup>.

Tabela 4 i wykres 2 świadczą, że w rzeczywistości istnieje bardzo duże zróżnicowanie stawek VAT w państwach UE: w 2000 r. w UE-15 przeciętnie tylko 69% transakcji podlegających VAT było obciążone stawką standardową. W niektórych państwach wskaźnik ten wynosił tylko około 50%. Stawki nie-standardowe nie są więc wyjątkiem, a dość powszechną praktyką.

Jedynym krajem, który stosuje w zasadzie tylko stawkę podstawową jest Dania (wyjątkiem są gazety obciążone stawką 0%). W pozostałych, obok stawek podstawowej i zredukowanej, stosowane są stawki superzredukowana oraz tzw. parkingowa (przejściowa). Stawka superzredukowana (poniżej 5%) może być stosowana, jeśli obowiązywała w państwie członkowskim 1 stycznia 1991 r.<sup>28</sup>. Stawka przejściowa może odnosić się do niektórych dóbr i usług, wobec których stosowana była stawka obniżona w dniu 1 stycznia

---

<sup>26</sup> Baza (podstawa) VAT jest definiowana jako wartość wszystkich transakcji, które są przedmiotem opodatkowania VAT-em z wyjątkiem transakcji wyłączonych z opodatkowania (por. A. Mathis... op.cit).

<sup>27</sup> Zasady te wynikają z VI dyrektywy podatkowej i z aneksów do niej (Dyrektywa Rady 77/388/EWG z 17 maja 1977 r.). Stawka zredukowana powinna być stosowana tylko na określone towary i usługi wymienione w załącznikach do VI dyrektywy podatkowej i późniejszych modyfikacjach.

<sup>28</sup> Tytuł XII postanowień przejściowych art. 28 VI dyrektywy podatkowej.



1991 r.<sup>29</sup>. Minimalny poziom stawki przejściowej ustalono na 12%. W efekcie, w kilku państwach są nawet 3-4 różne stawki, a w Luksemburgu – aż 5 (łącznie ze stawką 0%)!<sup>30</sup> Stawka superzredukowana ma największe znaczenie w Wielkiej Brytanii i Luksemburgu (tj. podstawa tych stawek ma duży udział w całości bazy podatkowej VAT w tych państwach), a parkingowa – w Luksemburgu. Natomiast stawki zerowe dotyczą istotnej części obrotu w Wielkiej Brytanii i Irlandii – por. wykres 1.

Tabela 4. Stawki podatku VAT w państwach UE (stan na dzień 1 maja 2007 r., w %)

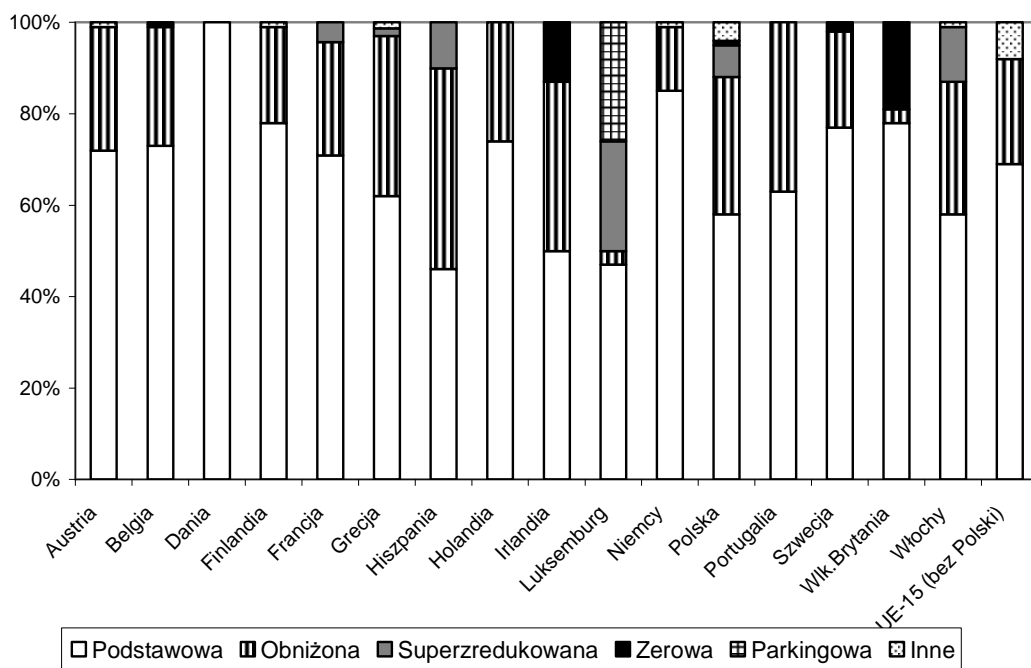
Państwo	Stawki VAT			
	Superzredukowana	Zredukowana	Podstawowa	Przejściowa (parkingowa)
Austria	-	10	20	12
Belgia	-	6	21	12
Bułgaria	-	7	20	-
Cypr		5/8	15	
Czechy		5	19	
Dania	-	-	25	-
Estonia		5	18	
Finlandia	-	8/17	22	-
Francja	2,1	5,5	19,6	-
Grecja	4,5	9	19	-
Hiszpania	4	7	16	-
Holandia	-	6	19	-
Irlandia	4,8	13,5	21	13,5
Litwa		5/9	18	
Luksemburg	3	6	15	12
Łotwa		5	18	
Malta		5	18	
Niemcy	-	7	19	-
Polska	3	7	22	
Słowacja		10	19	
Słowenia		8,5	20	
Portugalia	-	5/12	21	-
Rumunia	-	9	19	-
Szwecja	-	6/12	25	-
Węgry		5	20	
Wlk. Brytania	-	5	17,5	-
Włochy	4	10	20	-

Źródło: Opracowano na podstawie: VAT Rates Applied in the Member States of the European Community. Situation at 1<sup>st</sup> May 2007, European Commission, DOC/2137/2007-EN

<sup>29</sup> Tytuł XVI postanowień przejściowych art. 28 (2) VI dyrektywy podatkowej. Stawka parkingowa miała mieć założeniu charakter przejściowy i miała być później wycofana. W Luksemburgu, gdzie stawka ta ma największe znaczenie, jej udział wynosił w 1998 r. aż 17% podstawy opodatkowania (A.Mathis, op.cit., s. 12).

<sup>30</sup> Zestawienie to, oparte na danych Komisji, nie uwzględnia faktu, że w niektórych państwach UE obowiązują jeszcze inny poziom stawki zryczałtowanej w rolnictwie, np. w Austrii, a także w Polsce (w Polsce stawka ta wynosi 5%).

Wykres 2. Baza podatkowa VAT wg poszczególnych stawek VAT jako % bazy podatkowej (2000)\*



\*Dla Polski są to dane dla roku 2006

Źródło: Na podstawie danych z: A. Mathis, VAT Indicators, Taxation Papers, Working Paper No.2, April 2004 oraz Ministerstwo Finansów RP.

Podsumowując, dwa państwa UE-15, Wielka Brytania i Irlandia mają w całości transakcji podlegających podatkowi VAT (tj. w bazie podatkowej) duży udział transakcji obciążonych stawką zerową lub parkingową. W Luksemburgu bardzo duży jest natomiast udział stawki zredukowanej oraz superzredukowanej, łącznie ok. 50%! –wykres 2.

## 11. Podsumowanie i wnioski

Nowe źródło unijnego budżetu zastąpiłoby obecne środki oparte na zharmonizowanym podatku VAT. We wszystkich analizach zakłada się, że środki fiskalne powinny finansować główną część unijnego budżetu. **Środki oparte na DNB** powinny jednak  **nadal być utrzymane**<sup>31</sup>, głównie aby zagwarantować elastyczność dochodów budżetu UE (wyrównując brakujące dochody np. w okresie słabej koniunktury). Ich znaczenie uległoby jednak wyraźnemu zmniejszeniu.

Prawie wszystkie analizy zakładają, że po wprowadzeniu nowego źródła dochodu, **nie zmieniłaby się wielkość budżetu ogólnego UE**, gdyż dochodowi z nowego źródła towarzyszyłoby odpowiednie zmniejszenie obecnych środków opartych na DNB<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Pozostałyby oczywiście także tradycyjne zasoby własne, jako najbardziej „unijne” źródło finansowania budżetu.

<sup>32</sup> Ewentualna zmiana wielkości budżetu wymagałaby zmiany obowiązującego w ostatnich kilkunastu latach pułapu środków własnych w wysokości maksymalnie 1,24% DNB całej UE. Decyzja w tej sprawie jest każdorazowo uzgadniania w ramach wieloletniej Perspektywy finansowej. Dyskusje nad wypracowaniem

Rozważane są głównie trzy rodzaje unijnego podatku, który by finansował w przyszłości unijny budżet: podatek akcyzowy od zużycia energii (lub w innej wersji – od emisji CO<sub>2</sub> lub od paliwa silnikowego), podatek od dochodów przedsiębiorstw oraz unijny VAT. Niekiedy w analizach uwzględniane są też podatki akcyzowe od wyrobów alkoholowych i tytoniowych. Spośród wskazanych powyżej fiskalnych źródeł unijnego budżetu **propozycja unijnego VAT ma sporo zalet**. Podatek ten, jako jedyny z analizowanych w literaturze opcji fiskalnych, spełniałby w zasadzie większość kryteriów „dobrego” finansowania unijnego budżetu.

Wśród najważniejszych zalet unijnego VAT zidentyfikowano następujące:

- VAT jest wystarczającym i stabilnym źródłem dochodów.
- dochody z VAT wykazują dość silną korelację ze zmianami PKB,
- obywatele znają ten podatek; część przypadająca budżetowi UE byłaby widoczna, ponieważ byłaby wyodrębniona na fakturach i rachunkach obok krajowego VAT,
- podatek ten byłby stosunkowo łatwy do wprowadzenia i poboru (w porównaniu z innymi propozycjami, zwłaszcza podatków, które nie są stosowane we wszystkich państwach UE, jak np. podatek od emisji CO<sub>2</sub>); nie ulega jednak wątpliwości, że jego wprowadzenie pociągnęłoby za sobą pewne dodatkowe obciążenia administracyjne i związane z tym koszty,
- efekty alokacyjne unijnego VAT byłyby podobne do krajowego VAT, jakkolwiek ich skala byłaby dużo mniejsza. Generalnie VAT jest bowiem podatkiem neutralnym dla obrotu.

Należy widzieć też jednak słabości unijnego VAT. Należą do nich m.in. następujące:

- dyskusyjne jest zwiększenie autonomii budżetu UE dzięki unijnemu VAT i nierozwiązanie problemu „słusznego zwrotu”,
- niejednoznaczne (tj. niekoniecznie pozytywne) skutki zwiększenia widoczności unijnego VAT dla obywateli. Obywatele, będący nabywcami dóbr i usług obciążonych podatkiem VAT, mogą go interpretować jako nowe obciążenie i źródło wzrostu cen, mimo iż unijny VAT byłby skompensowany redukcją stawki krajowego VAT.

**Unijny VAT istniałby równoległe z krajowym VAT**. Nie zwiększyłby on obciążeń podatkowych obywateli, ponieważ odpowiednio zmniejszona byłaby stawka krajowa (o wielkość stawki unijnego VAT; najczęściej mówi się o 1% stawce unijnego VAT). Unijny VAT byłby **płacony przez podatnika**. Nie byłby – jak obecnie – sztucznie wyliczany dla potrzeb finansowania budżetu. Na pierwszy rzut oka, **różnica w stosunku do systemu obecnego** wydaje się nieduża. Faktycznie byłaby to zmiana fundamentalna. **Nowy, unijny VAT, stanowiłby bowiem wpłatę pojedynczych obywateli na rzecz UE i byłby pobierany od rzeczywistej podstawy VAT**.

---

kompromisu podczas prac nad dwoma ostatnimi budżetami (na lata 200-2006 oraz 2007-2013) jednoznacznie wskazują, że najzamożniejsi członkowie UE (państwa „starej” Unii) nie chcą w żadnym wypadku zgodzić się na zwiększenie pułapu zasobów, a przeciwnie – wywierają silną presję na jego obniżenie.

Jak wcześniej zauważono, także unijny VAT trudno byłoby zaliczyć do w pełni własnych źródeł finansowania UE. Podobnie jak obecny sposób finansowania budżetu UE z VAT, nadal byłby interpretowany jako obciążenie krajowego budżetu.

### ***Możliwe implikacje techniczno-prawne***

Właściwe stosowanie prawdziwie unijnego podatku **wymaga wysokiego stopnia zbliżenia podstaw VAT** w państwach członkowskich, a w szczególności rozwiązania problemu pozycji objętych stawką zerową. Pominięcie tych dóbr i usług w kalkulacji dochodu z VAT (zakładając, że ciężar podatku VAT nie wzrasta z tytułu unijnego VAT) zmniejszyłoby obciążenia nabywców tych towarów. Rozwiązanie takie oznaczałoby, że naruszona jest zasada równości (sprawiedliwości) poziomej, tj. „porównywalni” podatnicy byłiby traktowani w odmienny sposób. Najwięcej skorzystaliby na tym nabywcy w Wlk. Brytanii, gdzie takich stawek jest najwięcej.

Rozwiązaniem problemu stawek zerowych mogłoby być **doplacanie z budżetów** narodowych brakującej sumy dochodu z tytułu dóbr o stawce zerowej. Takie rozwiązanie oznaczałoby jednak: 1/ trudność dokładnego oszacowania tej podstawy podatkowej (i ubytku dochodu), 2/ nowe elementy komplikujące system i zmniejszające jego przejrzystość, 3/ konieczność uzyskania zgody zainteresowanych państw, stosujących obecnie dość szeroko stawki zerowe (Wielka Brytania i Irlandia), co nie byłoby łatwe. W przypadku W Wielkiej Brytanii wchodzi jeszcze w grę szersze tło negocjacji w sprawie towarów objętych stawką zerową, a mianowicie możliwość zgody na pominięcie tych towarów w kalkulacji unijnego VAT w zamian za eliminację rabatu brytyjskiego.

Taki „*trade off*” (utrzymanie w Wielkiej Brytanii listy towarów objętych stawką zerową w przypadku wprowadzenia unijnego VAT, a tym samym nie obciążenie dużej grupy towarów i usług unijnym VAT) powinien być rozważony jako jedna z przesłanek przygotowania ostatecznego polskiego stanowiska. Dla krajów, które istotnie partycypują w finansowaniu tego rabatu jest to rozwiązanie, które trzeba rozważyć. Krajem takim jest Polska. Wariant tak, jak każdy inny, wymaga jednak dokładnego rachunku ekonomicznego możliwych korzyści i kosztów.

Drugim **istotnym problemem technicznym** jest sposób obliczenia dochodu z unijnego VAT dla **transakcji podlegających odliczeniom** (na poziomie podatników VAT). Obecnie podatnik ma prawo odjąć (potrącić) od kwoty należnego VAT-u kwotę podatku, jaką musiał uiścić w cenie zakupionego przez siebie towaru (na cele działalności gospodarczej). W przypadku unijnego VAT system ten prawdopodobnie musiałby także funkcjonować, bo bez niego płatnicy ponosiliby dodatkowy ciężar finansowy. Rozwiązanie to nie groziłoby podwyżką cen (przynajmniej teoretycznie), ponieważ podatnik za podstawę opodatkowania przyjmuje wartość netto sprzedawanego przez siebie towaru (z pominięciem podatków wcześniej naliczonych) i od tej wartości oblicza kwotę należnego podatku. **Rozliczenia z podatnikami VAT z tytułu zapłaconego przez nich i należnego unijnego**

podatku VAT stanowiłyby dodatkowe obciążenie służb podatkowych, jak i podatników. Wymagałyby też modyfikacji całego systemu księgowania i rozliczania podatków. Koszty z tym związane miałyby charakter częściowo jednorazowy dla płatników i dla urzędów podatkowych, a częściowo trwałe, związane z cyklicznymi rozliczeniami.

### *Skutki ekonomiczne*

Porównywalni płatnicy (finalni nabywcy towarów i usług), jak też całe państwa wpłacaliby taką samą część podatku od narodowej podstawy VAT (np. 1%). Jednak **obciążenie tym podatkiem byłoby różne w poszczególnych państwach z uwagi na regresywność VAT**, jak też zróżnicowane faktyczne stawki VAT w państwach UE. **Regresywność można by zmniejszyć** wprowadzając **dwie stawki** unijnego VAT: niższą na towary i usługi podstawowe, nabywane głównie przez ludzi najuboższych i wyższą – na pozostałe towary i usługi. Takie rozwiązanie mogłoby się jednak okazać zbyt kosztowne w praktyce; ponadto zmniejszyłoby przejrzystość systemu.

Ważne natomiast wydaje się wyraźne podkreślenie faktu, że **dla przeciętnego obywatela poziom obciążenia podatkowego nie zmieniłby się** (wprowadzeniu nowej stawki unijnego VAT towarzyszyłoby odpowiednie obniżenie krajowego VAT)<sup>33</sup>.

### *Elementy stanowiska Polski w dyskusji o zmianie finansowania unijnego budżetu*

Propozycja unijnego VAT, jako metody zwiększenia autonomii unijnego budżetu jest rozwiązaniem wartym dalszych rozważań. Jest sprawą niekwestionowaną, że **szersza dyskusja o wprowadzeniu nowego systemu finansowania budżetu UE**, opartego na zasobach fiskalnych (VAT) stworzyłaby warunki do **oceny zasadności mechanizmów korekcyjnych (rabatów)**, z których korzysta obecnie kilka państw UE. Zrodziłoby to szansę ich likwidacji.

Ewentualna zgoda na nowy sposób finansowania budżetu UE powinna być udzielona w zamian za wyeliminowanie z obecnego systemu rozwiązań szczególnie niekorzystnych dla Polski, w tym rabatu brytyjskiego. Jednak zanim poprzemy takie rozwiązanie, **trzeba oszacować ile „kosztowałoby” Polskę wyeliminowanie brytyjskiego rabatu**. Jak już zauważono, jest oczywiste, że Wielka Brytania nie zrezygnuje z tego rabatu „za darmo”. Potrzebne są też symulacje kosztów i korzyści innych możliwych *trade offs*, jakie musiałyby być zawarte w celu zmiany obecnego systemu finansowania unijnego budżetu.

**Symulacje takie muszą uwzględniać nie tylko dochody, ale także możliwe zmiany zasad i struktury wydatków unijnego budżetu**. Należy przypuszczać, że – niezależnie od dyskusji na temat **zmiany systemu finansowania budżetu** - UE będzie **dążyć do modyfikacji wydatków z uwagi na zmieniające się warunki działania Unii**. Coraz częściej i mocniej wymieniane są **nowe cele UE**, np. wspieranie działań na rzecz

<sup>33</sup> Z punktu widzenia obywateli podatek VAT jest zawsze regresywny, niezależnie od tego, czy jest pobierany na poziomie państw, czy na poziomie UE.

ograniczenia zmian klimatycznych (zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych), wspólna polityka energetyczna, czy wzrost roli innowacji (wdrażanie Strategii lizbońskiej).

Z polskiego punktu widzenia ważne jest, by po stronie wydatków w unijnym budżecie utrzymane zostały możliwie wysokie nakłady na rolnictwo oraz na politykę spójności, a zwłaszcza na tę ostatnią. Potrzebne jest natomiast sprecyzowanie, które typy wydatków w ramach tych polityk (i odpowiadające im finansowanie z unijnego budżetu) są dla nas szczególnie istotne, prorozwojowe, a które mogą, czy wręcz powinny odgrywać mniejszą rolę.

Inaczej mówiąc, dla Polski istotnym założeniem negocjacji ws. zmian w budżecie winno być, że jakkolwiek nowe cele są ważne, to zwiększenie ich wagi i środków na ich realizację nie powinno dokonywać się kosztem ograniczenia redystrybucyjnej roli unijnego budżetu. Jest wiele przykładów z wcześniejszej i najnowszej historii, potwierdzających, że redystrybucja dochodu – wynikająca z traktatowej zasady solidarności – dobrze spełnia swoje funkcje. Bez takiej redystrybucji środków i stworzenia praktycznie podstaw nowoczesnej polityki spójności w końcu lat 80. nie udało się stworzyć rynku wewnętrznego UE, a tym samym osiągnąć wielu korzyści jakie firmy państw członkowskich realizują na tym wielkim rynku. Najnowszym przykładem korzyści polityki spójności może być szybka konwergencja gospodarek nowych państw członkowskich z UE-15, jakkolwiek należy dodać, że ta konwergencja wynika też z innych czynników, w tym rynkowego mechanizmu integracyjnego .

Jest oczywiste, że w celu przeprowadzenia jakichkolwiek zmian budżetowych potrzebna jest **silna wola polityczna wszystkich członków UE**. Rosnąca świadomość wad obecnego systemu wzmacnia poparcie dla modyfikacji tego systemu. Aby jej dokonać, potrzeba jednak wielu ustępstw i kompromisów. Największym pojedynczym wyzwaniem jest skłonienie Wielkiej Brytanii do zrezygnowania z rabatu. Nie zgodzi się ona „za darmo”: zgoda taka będzie wymagała pewnych ustępstw ze strony pozostałych państw. Jedną z kompromisowych propozycji jest rezygnacja z rabatu w zamian za „renacjonalizację” wspólnej polityki rolnej. Nie wydaje się, by taki kompromis był korzystny dla Polski, przynajmniej w okresie najbliższych kilkunastu lat.

### ***Perspektywy reformy zasad finansowania budżetu UE***

Wobec negatywnego wyniku referendum w Irlandii ws. Traktatu Lizbońskiego (w czerwcu 2008 r.) punkt ciężkości debaty w najbliższych miesiącach (jeśli nie w dłuższym okresie) przesunie się na reformę traktatową i pytanie – co zrobić ze sprzeciwem Irlandii wobec Traktatu. Zmniejsza to szanse powodzenia dyskusji ws. budżetu. Nawet jeśli formalnie będzie się ona toczyć, to dopiero po rozwiązaniu kwestii traktatowych (czy nowy traktat, czy zachęty dla Irlandii w celu powtórnego głosowania) powstaną warunki do dyskusji o ewentualnych zmianach w systemie dochodów i wydatków unijnego budżetu. Co więcej, łączne dyskutowanie obecnie wszystkich bardzo kontrowersyjnych spraw

zwiększyłyby ryzyko niepowodzenia wszystkich z nich. Następną okazją do przeprowadzenia modyfikacji w unijnym budżecie będzie dyskusja nad kolejną Perspektywą finansową na lata 2013- 2020 (2013-2018?). Jednak bez sprzyjających warunków politycznych i ta dyskusja nie doprowadzi do głębszych zmian, a zwłaszcza takich, które by satysfakcjonowały wszystkie, czy przynajmniej większość państw członkowskich UE.

Na zakończenie zauważmy, że budżet UE stanowi zaledwie około 2,5% wydatków publicznych w państwach członkowskich UE. Nie należy więc oczekiwać, że reforma budżetu – nawet gdyby była dość głęboka – pozwoli na osiągnięcie lepszych wyników gospodarczych UE, poprawę konkurencyjności itp. Zasadnicze znaczenie dla skuteczności działania UE mają takie czynniki, jak postęp w sferze regulacyjnej, w tym pogłębienie liberalizacji na rynku wewnętrznym UE, zmniejszenie biurokracji, skuteczne przestrzeganie reguł konkurencji, itp.