



DOCHODY UNII

Budżet Unii jest finansowany prawie w całości (99 %) z zasobów własnych. Roczne dochody muszą całkowicie pokryć roczne wydatki. O systemie zasobów własnych decyduje Rada na zasadzie jednomyślności – z uwzględnieniem opinii Parlamentu Europejskiego – a jej decyzja wymaga ratyfikacji przez państwa członkowskie.

PODSTAWA PRAWNA

- Artykuł 311 i art. 322 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 106a i 171 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.
- Decyzja Rady 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej^[1], rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 608/2014 z dnia 26 maja 2014 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej^[2] oraz rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych^[3]. Po ratyfikacji decyzji w sprawie zasobów własnych wymienione akty prawne weszły w życie 1 października 2016 r. i obowiązują z mocą wsteczną od 1 stycznia 2014 r.

CEL

Zagwarantowanie Unii Europejskiej autonomii finansowej w ramach dyscypliny budżetowej.

JAK TO FUNKCJONUJE

O ile Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) od początku dysponowała zasobami własnymi, to Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) i Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom) były pierwotnie finansowane ze składek państw członkowskich. Zasoby własne zapewniła EWG decyzja w sprawie zasobów własnych z dnia 21 kwietnia 1970 r. Obecnie zasoby własne służące pokryciu rocznych środków na płatności ograniczone są do maksymalnie 1,2 % unijnego dochodu

[1][Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 105.](#)

[2][Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 29.](#)

[3][Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 39.](#)



narodowego brutto (DNB)^[4]. Ponieważ budżet musi być zawsze zrównoważony, wydatki są również ograniczone tym pułapem (zob. notę [1.4.3](#)). W praktyce w obecnych wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2014-2020 (zob. notę [1.4.3](#)) ustalono pułap wydatków na poziomie odpowiadającym około 1 % unijnego DNB.

STRUKTURA DOCHODÓW

1. Tradycyjne zasoby własne

Składają się na nie cła, opłaty rolne oraz opłaty wyrównawcze od cukru i izoglukozy. Zasoby własne zostały utworzone decyzją z 1970 r. i są pobierane od tego czasu. Odsetek, który państwa członkowskie mogą zatrzymać na pokrycie kosztów poboru, zmniejszono z 25 % do 20 %. Obecnie tradycyjne zasoby własne stanowią zwykle nieco powyżej 10 % dochodów z tytułu zasobów własnych^[5].

2. Zasoby własne oparte na VAT

Składka ta polega obecnie na przekazaniu Unii odsetka szacowanego podatku VAT pobieranego przez państwa członkowskie. Choć składkę tę przewidziano w decyzji z 1970 r., nie była ona pobierana do momentu harmonizacji systemów VAT w państwach członkowskich, która nastąpiła w 1979 r. Zasoby pochodzące z VAT stanowią obecnie odsetek dochodów z tytułu zasobów własnych zbliżony do odsetka z tytułu tradycyjnych zasobów własnych.

3. Zasoby własne oparte na DNB

To źródło zasobów własnych, ustanowione decyzją Rady 88/376/EWG, polega na obciążeniu DNB państw członkowskich jednolitą stawką procentową ustalaną w toku procedury budżetowej na każdy rok. Pierwotnie składka ta miała być pobierana wyłącznie w przypadku, gdyby pozostałe zasoby własne nie pokrywały w pełni wydatków, ale obecnie stanowi największą część budżetu UE. Od końca lat 90. zasoby oparte na DNB wzrosły trzykrotnie i obecnie stanowią zwykle około 72 % dochodów z tytułu zasobów własnych.

4. Pozostałe dochody i saldo przeniesione z poprzedniego roku

Pozostałe dochody obejmują podatki odprowadzane od wynagrodzeń personelu UE, składki krajów spoza UE na rzecz niektórych programów unijnych i kary płacone przez przedsiębiorstwa, które naruszyły prawo konkurencji lub inne przepisy. W przypadku nadwyżki saldo z każdego roku budżetowego zapisuje się w budżecie na następny rok jako dochody. Pozostałe dochody oraz dochody wynikające z przeniesionego salda i dostosowań o charakterze technicznym stanowią zwykle poniżej 10 % całkowitego dochodu.

5. Mechanizmy korekty

Obecny system zasobów własnych ma również korygować nierównowagę budżetową wynikającą z różnej wysokości składek płaconych przez państwa członkowskie. Uzgodniony w 1984 r. tzw. rabat brytyjski polegał na obniżeniu wysokości składki

[4]Dostosowanie techniczne ram finansowych na 2020 r. do zmian DNB (ESA 2010), [COM\(2019\)0310](#) z 15.5.2019.

[5][Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2019.](#)



Zjednoczonego Królestwa o równowartość dwóch trzecich różnicy pomiędzy jego składką (z wyłączeniem tradycyjnych zasobów własnych) a kwotą otrzymywaną przezeń z budżetu. Rabat ten skorygowano w 2007 r., aby umożliwić stopniowe wyłączenie z obliczeń wydatków pozarolniczych w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE po 2004 r. Korektę tę finansują w równych częściach wszystkie pozostałe państwa członkowskie z wyjątkiem Niemiec, Niderlandów, Austrii i Szwecji, w przypadku których obowiązuje niższa składka na finansowanie rabatu brytyjskiego. Niemcy, Niderlandy, Austria i Szwecja korzystały również z obniżonej stawki poboru zasobów VAT w latach 2007-2013, a Niderlandom i Szwecji przysługiwała w tym samym okresie obniżona składka z tytułu DNB.

Obecnie nadal obowiązuje dotychczasowy mechanizm korekty dla Zjednoczonego Królestwa i jego finansowania, podobnie jak obniżone stawki poboru zasobów opartych na VAT w latach 2014-2020 w odniesieniu do Niemiec, Niderlandów i Szwecji (0,15 %). Mechanizmy korekty obejmują również obniżki brutto wkładów rocznych opartych na DNB w okresie 2014-2020 dla Danii (130 mln EUR), Niderlandów (695 mln EUR) i Szwecji (185 mln EUR) oraz w okresie 2014-2016 dla Austrii (30 mln EUR w 2014 r., 20 mln EUR w 2015 r. i 10 mln EUR w 2016 r.).

W KIERUNKU REFORMY SYSTEMU ZASOBÓW WŁASNYCH UE

W Traktacie z Lizbony potwierdzono, że budżet powinien być w całości finansowany z zasobów własnych, a także utrzymano prawo Rady do przyjęcia – jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem – decyzji dotyczącej systemu zasobów własnych Unii^[6]. Wprowadzono możliwość tworzenia nowych kategorii zasobów własnych i uchylania istniejących. Ustanowiono również, że Rada może przyjąć środki wykonawcze dotyczące tych decyzji jedynie wtedy, gdy uzyska zgodę Parlamentu.

W 2014 r. powołano grupę wysokiego szczebla w celu przeprowadzenia we współpracy z parlamentami narodowymi generalnego przeglądu systemu zasobów własnych. W skład grupy weszli przedstawiciele Parlamentu, Rady i Komisji, a przewodniczył jej Mario Monti. Grupa, zwana grupą Montiego, powstała w wyniku nalegań ze strony Parlamentu podczas negocjacji w sprawie WRF na lata 2014-2020.

W styczniu 2017 r. grupa przedstawiła sprawozdanie końcowe. Przez dwa lata grupa zastanawiała się nad prostszymi, bardziej przejrzystymi, sprawiedliwymi i demokratycznie rozliczalnymi sposobami finansowania budżetu europejskiego. Głównym wnioskiem było stwierdzenie, że budżet UE wymaga reformy, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, aby można było sprostać obecnym wyzwaniom i zapewnić obywatelom europejskim wymierne wyniki.

W „Dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE” z czerwca 2017 r. Komisja przedstawiła pięć scenariuszy i ich wpływ na dochody.

W dniu 2 maja 2018 r. Komisja przedłożyła wnioski mające na celu uproszczenie obecnego systemu zasobów własnych opartych na VAT i wprowadzenie koszyka nowych zasobów własnych, na który składają się:

- 20 % dochodów z systemu handlu uprawnieniami do emisji;

[6] Każda taka decyzja wymaga ratyfikacji przez państwa członkowskie.



- stawka poboru w wysokości 3 % stosowana do nowej wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (która będzie stopniowo wprowadzana po przyjęciu niezbędnych przepisów);
- wkład krajowy obliczany na podstawie ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie są poddawane recyklingowi w każdym państwie członkowskim (0,80 EUR za kilogram).

Komisja oszacowała, że te nowe zasoby własne stanowiłyby około 12 % całkowitego budżetu UE i mogłyby przynieść dochody w wysokości do 22 mld EUR rocznie.

Komisja zaproponowała stopniowe odchodzenie – przez okres pięciu lat – od obecnie stosowanych rabatów, a następnie wyeliminowanie wszystkich rabatów i zmniejszenie z 20 % do 10 % udziału dochodów z ceł, które państwa członkowskie zatrzymują na pokrycie kosztów poboru. Ponadto zaproponowała podwyższenie pułapu rocznych wezwań do przekazania zasobów własnych z wynoszącego obecnie 1,2 % unijnego DNB do 1,29 %, aby uwzględnić niższy całkowity DNB UE-27, szersze korzystanie z instrumentów gwarantowanych budżetem UE oraz proponowane włączenie Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu UE.

POGLĄDY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W ciągu ostatnich kilku lat w wielu rezolucjach (np. w sprawie [systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich](#) z 17 grudnia 2014 r.) Parlament zwracał uwagę na problemy z systemem zasobów własnych, w szczególności na jego nadmierną złożoność. Przedstawił propozycje mające zagwarantować niezależność finansową Unii oraz domagał się reform, które doprowadziłyby do prostszego, bardziej przejrzystego i bardziej demokratycznego pozyskiwania dochodów.

W oparciu o nowe postanowienia Traktatu z Lizbony Parlament wielokrotnie wzywał do gruntownej reformy systemu zasobów własnych, na przykład w [rezolucji w sprawie negocjacji dotyczących WRF na lata 2014-2020](#) z 15 kwietnia 2014 r.

W [rezolucji ustawodawczej w sprawie projektu decyzji Rady dotyczącej systemu zasobów własnych](#) z 16 kwietnia 2014 r. Parlament uwypuklił znaczenie grupy Montiego i podkreślił, że obecny system finansowania unijnego – obok innych poważnych wad – uniemożliwia większości w Radzie ujęcie w budżetach rocznych wystarczających środków na płatności, które pozwalałyby UE wywiązać się z obowiązków prawnych i zobowiązań politycznych.

W rezolucji z 6 lipca 2016 r. pt. „[Przygotowanie powyborczej rewizji WRF na lata 2014-2020: wkład Parlamentu przed wnioskiem Komisji](#)” Parlament wezwał Komisję do przedstawienia do końca 2017 r. ambitnego pakietu legislacyjnego w sprawie zasobów własnych od 2021 r., którego zasadami przewodnimi byłyby prostota, sprawiedliwość i przejrzystość.

W [rezolucji w sprawie śródkresowej rewizji WRF na lata 2014-2020](#) z 26 października 2016 r. Parlament ponownie zwrócił uwagę na potrzebę zmniejszenia udziału wkładów opartych na DNB oraz wezwał do gruntownej reformy albo wręcz odstąpienia od zasobów pochodzących z VAT. Ponadto Parlament wezwał również do stworzenia



jednego lub kilku nowych źródeł zasobów własnych oraz do wycofywania wszelkich form rabatów.

W [rezolucji w sprawie dokumentu otwierającego debatę na temat przyszłości finansów UE](#) z 24 października 2017 r. Parlament ponowił swoje zobowiązanie do pełnej reformy systemu zasobów własnych UE. Podkreślił, że aby zapewnić sprawiedliwsze i bardziej stabilne finanse UE, każdy nowy system powinien zawierać wyważony, wprowadzany stopniowo koszyk nowych zasobów własnych UE opracowanych z myślą o wspieraniu celów politycznych UE.

W [rezolucji w sprawie reformy systemu zasobów własnych Unii Europejskiej](#) z 14 marca 2018 r. Parlament wymienił powody, dla których obecny system zasobów własnych wymaga reformy, w tym potrzebę wyeliminowania jego niedociągnięć oraz umożliwienie UE finansowania jej polityki i sprostania nowym wyzwaniom. Parlament zaapelował również o możliwy do zaakceptowania i zrównoważony system zasobów własnych oraz nakreślił zasady i założenia dotyczące ustanowienia nowego systemu, wymienił kryteria stosowane do określania nowych zasobów własnych i zaproponował koszyk ewentualnych nowych zasobów własnych.

W [rezolucji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 i zasobów własnych](#) z 30 maja 2018 r. Parlament z zadowoleniem przyjął wnioski Komisji z 2 maja 2018 r. w sprawie zasobów własnych i przypomniał swoje stanowisko, że nie uda się osiągnąć porozumienia z Parlamentem w sprawie kolejnych WRF bez odpowiednich postępów w sprawie zasobów własnych.

W [rezolucji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027](#) z 14 listopada 2018 r. Parlament zwrócił się do Komisji o uwzględnienie opinii nr 5/2018 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i bardziej szczegółowo przedstawił propozycje dotyczące wprowadzenia koszyka nowych zasobów własnych, który odpowiadałby podstawowym celom strategicznym UE i byłby neutralny pod względem podatkowym dla obywateli.

W [rezolucji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 i zasobów własnych](#) z 10 października 2019 r. Parlament – po wyborach – potwierdził swoje stanowisko. Wezwał w szczególności do wprowadzenia mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, uznając, że mechanizm ten „byłby sprawiedliwym sposobem reagowania na społeczne żądania zdecydowanego przywództwa w walce ze zmianą klimatu, a jednocześnie zapewniłby równe warunki działania w handlu międzynarodowym”.

ROZWÓJ SYTUACJI W 2020 R.

Aby sfinansować zmienione WRF oraz plan odbudowy i zwiększania odporności (dotacje i pożyczki dla krajów UE), 28 maja 2020 r. Komisja zaproponowała pożyczkę w wysokości do 750 mld EUR, która zostałaby sfinansowana w drodze emisji w imieniu UE obligacji na rynkach międzynarodowych z terminem zapadalności od 3 do 30 lat. W celu potwierdzenia zaciągniętych przez UE zobowiązań do zwrotu środków uzyskanych z rynku finansowego Komisja zaproponowała podniesienie – tymczasowo i w drodze wyjątku – pułapu zasobów własnych o 0,6 % unijnego DNB. Uzupełniałoby to stały wzrost z 1,2 % do 1,4 % DNB proponowany, aby uwzględnić nowy kontekst gospodarczy. Zdaniem Komisji ten nowy kontekst jest silnym argumentem za



fundamentalną reformą finansowania budżetu UE. Oprócz uproszczonych zasobów własnych opartych na VAT i wkładów krajowych, a także nowych zasobów własnych opartych na niepoddanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych, wśród opcji uzyskania nowych zasobów własnych można wymienić zasoby własne oparte na systemie handlu uprawnieniami do emisji, którym objęto by również sektory morski i lotniczy, mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, zasoby własne oparte na działalności dużych przedsiębiorstw oraz podatek cyfrowy nakładany na przedsiębiorstwa o rocznych całkowitych obrotach przekraczających 750 mln EUR.

W [rezolucji w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych, zasobów własnych i planu naprawy gospodarczej](#) z 15 maja 2020 r. Parlament wezwał do natychmiastowego i trwałego zwiększenia pulapu zasobów własnych w związku z przewidywanym spadkiem DNB po recesji wywołanej kryzysem, do zapłaty nie tylko odsetek i kwoty głównej pożyczek zaciąganych przez UE na finansowanie odbudowy, ale również do sfinansowania ambitnych WRF, podkreślając jednocześnie, że byłoby to konieczne do utrzymania wkładów państw członkowskich opartych na DNB na obecnych poziomach nominalnych.

W [rezolucji z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie konkluzji z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 17-21 lipca 2020 r.](#) Parlament podkreślił, że jedynie utworzenie nowych zasobów własnych może pomóc w spłacie zadłużenia UE, a jednocześnie ocalić budżet UE i złagodzić presję fiskalną wywieraną na budżety krajowe i obywateli UE. Zobowiązał również swój zespół negocjacyjny ds. WRF i zasobów własnych do prowadzenia negocjacji na podstawie mandatu obejmującego koszyk zasobów własnych, które muszą wpływać do budżetu Unii od 1 stycznia 2021 r. i następnie mają być uzupełniane zgodnie z wiążącym harmonogramem.

Alix Delasnerie
08/2020

