



DOCHODY UNII

Budżet Unii jest finansowany w dużej części (90%) 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. W 2022 i 2023 r. Komisja zaproponowała reformę systemu zasobów własnych obejmującą dwa pakiety dotyczące nowych zasobów własnych.

PODSTAWA PRAWNA

- Art. 311 i art. 322 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 106a i 171 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej;
- [decyzja Rady \(UE, Euratom\) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r.](#) w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej;
- [rozporządzenie Rady \(UE, Euratom\) 2021/768 z dnia 30 kwietnia 2021 r.](#) ustanawiające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, [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, [rozporządzenie Rady \(UE, Euratom\) 2021/769 z dnia 30 kwietnia 2021 r.](#) w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej oraz [rozporządzenie Rady \(UE, Euratom\) 2021/770 z dnia 30 kwietnia 2021 r.](#) w sprawie obliczania zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, metod i procedury udostępniania tych zasobów własnych, w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych oraz w sprawie niektórych aspektów zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto.

CEL

Zagwarantowanie Unii Europejskiej autonomii finansowej w ramach dyscypliny budżetowej.

JAK TO FUNKCJONUJE

Zasoby własne zapewniła Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG) [decyzja w sprawie zasobów własnych z dnia 21 kwietnia 1970 r.](#) Obecnie na mocy [decyzji](#)



[Rady \(UE, Euratom\) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r.](#) można wezwać do wniesienia rocznie zasobów własnych na poziomie nieprzekraczającym 1,4% unijnego dochodu narodowego brutto (DNB). Ponieważ ogólne nakłady nie mogą przekroczyć łącznych dochodów, wydatki są również ograniczone tym pułapem (1.4.3). W praktyce w obecnych wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021-2027 (1.4.3) ustalono pułap wydatków na poziomie odpowiadającym około 1,4% unijnego DNB.

STRUKTURA DOCHODÓW

1. Tradycyjne zasoby własne

Składają się na nie cła, opłaty rolne oraz opłaty wyrównawcze od cukru pobierane od 1970 r. Odsetek, który państwa członkowskie mogą zatrzymać na pokrycie kosztów poboru, podwyższono z powrotem z 20% do 25%. Obecnie tradycyjne zasoby własne stanowią zwykle około 10-15% dochodów z tytułu zasobów własnych^[1].

2. Zasoby własne oparte na VAT

Składka ta polega na przekazaniu Unii odsetka szacowanego podatku od wartości dodanej (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 również około 10% dochodów z tytułu zasobów własnych.

3. Zasoby własne oparte na DNB

To źródło zasobów własnych, ustanowione [decyzją Rady 88/376/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r.](#), 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. XX wieku zasoby oparte na DNB wzrosły trzykrotnie i obecnie stanowią około 60-70% dochodów z tytułu zasobów własnych.

4. Zasoby własne oparte na tworzywach sztucznych

Jest to nowa kategoria zasobów własnych wprowadzona od 1 stycznia 2021 r. [decyzją w sprawie zasobów własnych](#) z 2020 r. Jest to wkład krajowy obliczony na podstawie ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi, z jednolitą stawką poboru równą 0,80 EUR za kilogram. Wkłady państw członkowskich, których DNB na mieszkańca jest niższy od średniej UE, są obniżane o roczną kwotę ryczałtową odpowiadającą 3,8 kg odpadów z tworzyw sztucznych na mieszkańca. Dochody uzyskane z tego źródła szacuje się na około 3-4% budżetu UE.

5. 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, płatności odsetek i kary płacone przez przedsiębiorstwa, które naruszyły przepisy UE. W przypadku nadwyżki saldo z każdego roku budżetowego zapisuje się w budżecie na następny rok

[1] [Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2021.](#)



jako dochody. Pozostałe dochody oraz dochody wynikające z przeniesionego salda i dostosowań o charakterze technicznym stanowią zwykle około 2–8% całkowitego dochodu.

6. Mechanizmy korekty

System zasobów własnych służy również do korygowania nierównowagi budżetowej wynikającej z różnej wysokości składek netto płaconych przez państwa członkowskie. Chociaż rabat brytyjski wprowadzony w 1984 r. nie ma już zastosowania, w latach 2021-2027 Dania, Niemcy, Niderlandy, Austria i Szwecja będą nadal korzystać z korekt ryczałtowych.

7. Zaciągnięte kredyty i pożyczki

Budżet UE nie może wykazywać deficytu, a finansowanie wydatków poprzez zaciąganie pożyczek jest niedozwolone. Aby jednak sfinansować dotacje i pożyczki udzielane w ramach instrumentu odbudowy NextGenerationEU (NGEU), Komisja została w drodze wyjątku i tymczasowo upoważniona do zaciągnięcia pożyczek w wysokości do 750 mld EUR (w cenach z 2018 r.) na rynkach kapitałowych. Nowe zadłużanie netto powinno ustać z końcem 2026 r., po czym dozwolone będą wyłącznie operacje refinansujące. Komisja stosuje zdywersyfikowaną strategię zaciągania pożyczek, łączącą wykorzystanie obligacji długoterminowych, obligacji ekologicznych i krótkoterminowych weksli sprzedawanych przez konsorcja i w drodze aukcji. Towarzyszy temu otwarta i przejrzysta komunikacja w formie corocznych decyzji o zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz półrocznych planów finansowania.

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^[2], do ustanawiania nowych kategorii zasobów własnych i uchylania istniejących. Ustanowiono również, że Rada może przyjąć środki wykonawcze dotyczące tych decyzji jedynie za zgodą Parlamentu.

W styczniu 2017 r. grupa wysokiego szczebla utworzona w 2014 r., by przeprowadzić ogólny przegląd systemu zasobów własnych („grupa Montiego”), przedstawiła [sprawozdanie końcowe](#) dotyczące bardziej przejrzystych, prostych, sprawiedliwych i demokratycznie rozliczalnych sposobów finansowania budżetu UE. Głównym wnioskiem było stwierdzenie, że budżet UE wymaga reformy, po stronie zarówno dochodów, jak i wydatków, aby można było sprostać obecnym wyzwaniom i zapewnić obywatelom UE wymierne wyniki.

Na podstawie tego sprawozdania i późniejszego [dokumentu otwierającego debatę na temat przyszłości finansów UE](#) Komisja przedstawiła 2 maja 2018 r. [wnioski](#)^[3] mające uprościć dotychczasowy system zasobów własnych opartych na VAT i wprowadzić koszyk nowych zasobów własnych. Komisja zaproponowała również zniesienie wszystkich rabatów i zmniejszenie z 20% do 10% odsetka dochodów z

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

[3] Trybunał Obrachunkowy wydał opinię w sprawie tych wniosków 29 listopada 2018 r. ([opinia nr 5/2018](#)).



ceł, które państwa członkowskie zatrzymują jako koszty poboru, a także zwiększenie pułapu rocznych wezwań do uzupełnienia zasobów własnych, aby uwzględnić niższy łączny DNB UE-27 oraz proponowane włączenie Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu UE.

POGLĄDY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W oparciu o nowe postanowienia Traktatu z Lizbony Parlament w licznych stanowiskach i rezolucjach wielokrotnie wzywał w minionych latach do gruntownej reformy systemu zasobów własnych^[4]. Parlament zwracał uwagę na problemy związane z systemem zasobów własnych, w szczególności na jego nadmierną złożoność i zależność finansową od wkładów krajowych.

Z myślą o stworzeniu stabilniejszego budżetu UE, zaplanowanego tak, by wspierał cele polityki UE, Parlament wielokrotnie apelował o ambitny i zrównoważony koszyk nowych zasobów własnych UE, który byłby sprawiedliwy, prosty, przejrzysty i neutralny pod względem podatkowym dla obywateli. Parlament apelował też o reformy, dzięki którym pobór dochodów stałby się prostszy, bardziej przejrzysty i bardziej demokratyczny, zmniejszyłby się udział wkładów opartych na DNB, poprawiono by lub zlikwidowano zasoby oparte na VAT, a wszelkie formy rabatów zostałyby stopniowo wycofane.

PROPONOWANE REFORMY

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 17-21 lipca 2020 r. szefowie państw lub rządów doszli do porozumienia w sprawie nowych WRF, NGEU, podniesienia pułapu płatności oraz nowych zasobów własnych (od stycznia 2021 r.) opartych na niepoddanych recyklingowi odpadach z tworzyw sztucznych. Podstawę stanowił wniosek Komisji z [28 maja 2020 r.](#) dotyczący zaciągnięcia pożyczki 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, z przeznaczeniem na przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19. Aby potwierdzić zaciągnięte przez UE zobowiązania do zwrotu środków uzyskanych z rynku finansowego, Komisja zaproponowała podniesienie – tymczasowo i w drodze wyjątku – pułapu zasobów własnych o 0,6% unijnego DNB jako uzupełnienie proponowanego stałego podwyższenia z 1,2% do 1,4% DNB, aby uwzględnić nowy kontekst gospodarczy. .

W [rezolucji z 23 lipca 2020 r.](#) Parlament podkreślił, że jedynie utworzenie dodatkowych nowych zasobów własnych może pomóc w spłacie długu UE, a jednocześnie ocalić budżet unijny i złagodzić presję fiskalną wywieraną na budżety krajowe i obywateli UE. W opinii z [16 września 2020 r.](#) wydanej w procedurze konsultacji Parlament ponownie zaapelował o wprowadzenie nowych zasobów własnych zgodnie z harmonogramem oraz o zniesienie wszystkich rabatów.

[4] [Stanowisko z 17 grudnia 2014 r.](#) w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich; [stanowisko z 16 kwietnia 2014 r.](#) w sprawie projektu decyzji Rady dotyczącej systemu zasobów własnych; [rezolucja z 6 lipca 2016 r.](#) pt. „Przygotowanie powyborczej rewizji WRF na lata 2014-2020: wkład Parlamentu przed wnioskiem Komisji”; [rezolucja z 26 października 2016 r.](#) w sprawie śródkresowej rewizji WRF na lata 2014-2020; [rezolucja z 24 października 2017 r.](#) w sprawie dokumentu otwierającego debatę na temat przyszłości finansów UE; [rezolucja z 14 marca 2018 r.](#) w sprawie reformy systemu zasobów własnych Unii Europejskiej; [rezolucja z 30 maja 2018 r.](#) w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 i zasobów własnych; [rezolucja z 14 listopada 2018 r.](#) w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027, [rezolucja z 10 października 2019 r.](#) w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 i zasobów własnych; czas, by spełnić oczekiwania obywateli.



10 listopada 2020 r. negocjatorzy Parlamentu, Rady i Komisji osiągnęli porozumienie polityczne w sprawie WRF, zasobów własnych i niektórych aspektów dotyczących zarządzania instrumentem odbudowy. W nowym załączniku do [Porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami](#) określono harmonogram wprowadzania nowych zasobów własnych w okresie 2021-2027. Dochody z nowych zasobów własnych powinny być wystarczające do pokrycia spłaty NGEU, natomiast wszelkie pozostałe dochody powinny finansować budżet UE, zgodnie z zasadą uniwersalności. Wiążący harmonogram wymagał od Komisji przedstawienia do czerwca 2021 r. wniosków dotyczących nowych zasobów własnych opartych na mechanizmie dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, opłaty cyfrowej oraz zmienionego systemu EU ETS (mają być wprowadzone do 1 stycznia 2023 r.), a także przedstawienia do czerwca 2024 r. wniosków w sprawie dodatkowych nowych zasobów własnych, które mogłyby obejmować podatek od transakcji finansowych i wkład finansowy związany z sektorem przedsiębiorstw (być może wspólną podstawę opodatkowania osób prawnych). Na mocy nowej decyzji w sprawie zasobów własnych przyjętej 14 grudnia 2020 r. utrzymano rabaty dla niektórych państw członkowskich, a koszty poboru należności celnych zwiększono z 20% do 25%.

Decyzję w sprawie zasobów własnych, po jej ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie do 31 maja 2021 r., stosuje się z mocą wsteczną od 1 stycznia 2021 r.

Po przedstawieniu 14 lipca 2021 r. wniosków dotyczących [zmiany EU ETS i wprowadzenia mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂](#) 22 grudnia 2021 r. opublikowano [wniosek dotyczący nowej generacji zasobów własnych UE](#). Określono w nim, że 25% dochodów z uprawnień do emisji sprzedawanych na aukcji, 75% dochodu generowanego przez mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ oraz 15% udziału zysków rezydualnych realokowanych na rzecz państw członkowskich UE na mocy porozumienia OECD/G20 w sprawie międzynarodowego opodatkowania przedsiębiorstw (filary pierwszy) zostanie wpłacone do budżetu UE. 23 listopada 2022 r. Parlament [przyjął poprawki do wniosku](#), który czeka teraz na decyzję Rady. 10 maja 2023 r. Parlament przyjął ponadto [rezolucję](#), w której zaproponował dodatkowe nowe zasoby własne.

20 czerwca 2023 r. Komisja opublikowała wnioski składające się na drugi pakiet dotyczący zasobów własnych. Obejmował on tymczasowe statystyczne zasoby własne wpłacane jako wkład krajowy od zysków przedsiębiorstw w wysokości 0,5% hipotetycznej podstawy zysków przedsiębiorstw w UE (na podstawie nadwyżki operacyjnej brutto dla sektorów przedsiębiorstw finansowych i niefinansowych, obliczonej przez Eurostat). Ostatecznie zostaną one zastąpione rzeczywistymi zasobami własnymi opartymi na opodatkowaniu osób prawnych, wkładem na podstawie przyszłych ram opodatkowania „[Działalność gospodarcza w Europie: ramy opodatkowania dochodu](#)” (BEFIT). We wniosku przewidziano również zwiększenie stawki poboru zasobów własnych EU ETS z 25% do 30%, co jest uzasadnione rosnącymi opłatami za emisję gazów cieplarnianych. Proponowany pakiet mógłby



przynieść dodatkowe roczne dochody w wysokości około 23 mld EUR od 2024 r. i 36 mld EUR od 2028 r., co odpowiada około 18–20% całkowitych dochodów.

Andras Schwarcz
10/2023

