

## Historia budżetu UE

---

### Sprawy budżetowe



© Parlament Europejski



DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYKI WEWNĘTRZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ  
DEPARTAMENT TEMATYCZNY D: SPRAWY BUDŻETOWE

## Historia budżetu UE

### ANALIZA

#### Treść

Budżet Unii Europejskiej opiera się na trzech filarach: wydatkach, finansowaniu i kontroli. W niniejszym briefingu przeanalizowano genezę budżetu, jego rozwój w ramach wieloletniego planowania oraz budżetowanie roczne. Jest to dokonywane w kontekście zmieniających się uprawnień Parlamentu Europejskiego względem budżetu oraz rozwoju procesu jego finansowania i kontroli. Od czasu ustanowienia pierwszej Wspólnoty Europejskiej w 1952 r. obserwowane były napięcia na tle budżetowania między instytucjami Unii a państwami członkowskimi, a także ścisłe powiązanie między reformami wydatków i reformami finansowania.

24/06/2019

Niniejszy dokument został przygotowany na wniosek Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego.

## **AUTOR**

Dr Giacomo Benedetto, wykładowca Katedry Polityki Unii Europejskiej Jeana Monneta, Royal Holloway, University of London

## **ADMINISTRATOR**

Niels Fischer  
Departament Tematyczny ds. Budżetowych  
Parlament Europejski  
B-1047 Bruksela  
E-mail: [poldep-budg@europarl.europa.eu](mailto:poldep-budg@europarl.europa.eu)

## **WERSJE JĘZYKOWE**

Oryginał: EN  
Tłumaczenie: BG, CS, DA, DE, EL, ES, ET, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

## **O REDAKCJI**

W celu skontaktowania się z departamentem tematycznym lub zaprenumerowania jego biuletynu prosimy pisać na adres:  
[poldep-budg@europarl.europa.eu](mailto:poldep-budg@europarl.europa.eu)

Dokument ukończony w maju 2019 r.  
Brussels, © European Union, 2019.

Niniejszy dokument jest dostępny w internecie na stronie:  
<http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/supporting-analyses-search.html>

## **ZASTRZEŻENIE**

Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Parlamentu Europejskiego.

Powielanie i tłumaczenie do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania wydawcy i wysłania mu egzemplarza.

## SPIS TREŚCI

SPIS TREŚCI	3
WYKAZ TABEL	4
WYKAZ RYSUNKÓW	4
STRESZCZENIE	5
1. GENEZA BUDŻETU	6
1.1 Europejska Wspólnota Węgla i Stali, 1952 r.	6
1.2 Wspólnota Energii Atomowej i Wspólnota Gospodarcza, 1958 r.	7
1.3 Traktat fuzyjny, 1967 r.	7
1.4 Traktat luksemburski z 1970 r. i traktat brukselski z 1975 r.	8
2. OD WSPÓLNEGO RYNKU DO RYNKU WEWNĘTRZNEGO	11
2.1 Perspektywy finansowe i wieloletnie ramy finansowe od 1988 r.	11
2.2 Budżet roczny i traktat lizboński od 2009 r.	13
3. ZASOBY WŁASNE OD 1970 R.	15
3.1 Zasoby własne w latach 70.	15
3.2 Rabat brytyjski w Fontainebleau, 1984 r.	20
3.3 Zasoby własne i rynek wewnętrzny	20
4. KONTROLA BUDŻETU	23
5. DALSZE KONCEPCJE	24
5.1 Zobowiązania, płatności i zobowiązania pozostające do spłaty	24
5.2 Środki zróżnicowane i niezróżnicowane	24
5.3 Wstępny przydział środków i brak wstępnego przydziału środków	24
5.4 Dżentelmeńska umowa	25
5.5 „Brak linii budżetowych pozbawionych podstawy prawnej”	25
BIBLIOGRAFIA	26
ZAŁĄCZNIKI	29

## WYKAZ TABEL

Tabela 1: Wkład procentowy państw członkowskich oraz prawo głosu, 1958–1974	15
Tabela 2: Zmiany zasobów własnych od 1970 r.	17

## WYKAZ RYSUNKÓW

Rys. 1: Procedura budżetowa z 1975 r.	10
Rys. 2: Udziały wydatków od 1988 r. (poziom bazowy: zobowiązania na poziomie 1,28 % PNB w latach 1993–1999)	12
Rys. 3: Procedura budżetowa po 2009 r.	14
Rys. 4: Zmiana zasobów własnych od 1958 r.	21

## WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW

ZAŁĄCZNIK I	
Chronologia budżetu UE	29
ZAŁĄCZNIK II	
Cykl rocznego budżetu i absolutorium, przykład budżetu na 2019 r.	30
ZAŁĄCZNIK III	
Wieloletnie zaciąganie zobowiązań na wydatki od 1988 r.	31

## STRESZCZENIE

W 1952 r. została ustanowiona pierwsza europejska wspólnota polityczna węgla i stali posiadająca centralne, niezależne instytucje o uprawnieniach w zakresie poboru podatków z sektorów węgla i stali. Nie podlegało to bezpośredniej kontroli państw członkowskich. Jeśli polityka dotycząca budżetu Unii Europejskiej charakteryzuje się obecnie niechęcią organów krajowych do zezwalania Unii na prowadzenie działalności budżetowej, napięcie to jest obserwowane od prawie 70 lat. Na początku lat 70. XX wieku rola Wspólnoty Węgla i Stali została ograniczona. Późniejsza Wspólnota Energii Atomowej i Wspólnota Gospodarcza, a następnie Unia Europejska, nie pozwalały swoim instytucjom centralnym na korzystanie z uprawnień do bezpośredniego poboru podatków.

W niniejszym briefingu przeprowadzono analizę uprawnień do opracowania budżetu trzech Wspólnot Europejskich ustanowionych w latach 50. XX wieku. Wyjaśniono sposób funkcjonowania ich budżetów oraz zmiany, jakie zaszły w latach 60. XX wieku, gdy Wspólnoty połączyły się i wzrosły wydatki w nowych obszarach polityki, w szczególności Europejskiego Funduszu Społecznego i rolnictwa. Ten wzrost wydatków rodził napięcia między państwami członkowskimi posiadającymi różne priorytety, które to problemy zostały rozwiązane dzięki traktatowi luksemburskiemu z 1970 r. Rozwiązania obejmowały stałą podstawę finansowania budżetu oraz zwiększone uprawnienia do zmiany i kontroli budżetu przez Parlament Europejski.

Wydatki zwiększyły się dodatkowo w latach 70. i 80. XX w. w związku z wprowadzeniem i późniejszym rozwojem polityki spójności. Od 1979 r. Parlament Europejski poczuł się ośmielony swoimi wyborami bezpośrednimi – wcześniej był powoływany przez parlamenty narodowe – i wszedł w konflikt budżetowy z Radą reprezentującą państwa członkowskie. Po uruchomieniu programu rynku wewnętrznego w 1987 r. wymagane były dodatkowe inwestycje, a zatem większy budżet. Wieloletnie planowanie finansowe (lub perspektywy) wyeliminowały pewne napięcia z corocznych procesów.

Następnie przeanalizowane zostało historyczne finansowanie budżetu. Analiza rozpoczyna się od porozumienia w sprawie stałego finansowania budżetu zawartego w tym samym czasie co traktat luksemburski z 1970 r. Wraz ze wzrostem wydatków w latach 70. i 80. pojawiał się coraz większy opór po stronie finansowania, gdyż Brytyjczycy nie byli zadowoleni ze swojej nierównowagi budżetowej. W 1984 r. Brytyjczykom przydzielono stały „rabat”. W późniejszym czasie doprowadziło to do opracowania mniejszych „rabatów” dla innych państw członkowskich. W 1988 r. o wiele większy przyszły budżet dla rynku wewnętrznego wymagał zwiększenia jego finansowania, co zapewniono dzięki nowym zasobom opartym na produkcie narodowym brutto każdego państwa członkowskiego. Od tego czasu finansowanie kształtowało się bez większych zmian, poza ograniczeniem stosowania podatku od wartości dodanej oraz towarzyszącym temu wzrostem zasobów pozyskiwanych z bogactwa narodowego.

W kwestii kontroli przeanalizowano rolę organów obrachunkowych we wczesnych Wspólnotach. W 1975 r. ustanowiono Trybunał Obrachunkowy jako niezależną instytucję. Opracowuje on roczne sprawozdanie na temat sprawozdań finansowych Unii oraz podejmuje decyzję o wydaniu „poświadczenia wiarygodności”, jeśli sprawozdania te są prawidłowe. Od 1979 r. Parlament Europejski posiada specjalny komitet audytu, który rozpatruje roczne sprawozdania finansowe i sprawozdania Trybunału Obrachunkowego. Następnie przygotowuje decyzję Parlamentu w sprawie ratyfikacji sprawozdań finansowych z danego roku w ramach „absolutorium”.

W końcowej sekcji zdefiniowano pewne terminy techniczne w kontekście budżetu. Obejmują one zobowiązania, płatności i zobowiązania pozostające do spłaty, środki zróżnicowane i niezróżnicowane, wstępny przydział środków i brak wstępnego przydziału środków oraz znaczenie „dżentelmeńskiej umowy” i koncepcji „braku linii budżetowych pozbawionych podstawy prawnej”.

Chronologię historii budżetu przedstawiono w załączniku I zawartym w końcowej części briefingu.

## 1. GENEZA BUDŻETU

- Sposób działania pierwotnych budżetów Wspólnot
- Konsekwencje połączenia Wspólnot
- Wzrost wydatków Wspólnot
- Traktaty budżetowe w latach 70. oraz wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego względem budżetów rocznych

### 1.1 Europejska Wspólnota Węgla i Stali, 1952 r.

Pierwsza wspólnota polityczna Europy, Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS), powstała w 1952 r. Jej rolą był regulowanie przemysłu węglowego i stalowego w sześciu założycielskich państwach członkowskich (Belgia, Francja, Luksemburg, Niderlandy, Niemcy i Włochy) oraz utworzenie jednolitego rynku dla tych produktów. EWWiS była zarządzana przez cztery centralne, zintegrowane instytucje:

- Wysoką Władzę, organ wykonawczy będący poprzednikiem Komisji Europejskiej
- Radę reprezentującą państwa członkowskie, której przewodniczyło w systemie rotacyjnym jedno z państw członkowskich przez okres trzech miesięcy
- Zgromadzenie składające się z delegatów z parlamentów narodowych, będące poprzednikiem Parlamentu Europejskiego
- Trybunał rozstrzygający spory prawne

Wysoka Władza posiadała znaczne uprawnienia w obszarze węgla i stali. Obejmowały one niezależne zarządzanie finansami EWWiS. W przeciwieństwie do późniejszych Wspólnot Europejskich EWWiS nie działała w oparciu o roczny budżet. EWWiS była finansowana z podatku wynoszącego maksymalnie 1 procent obrotu przemysłu węglowego i stalowego, należności celnych od przywozu węgla i stali oraz kar wynoszących maksymalnie 5 procent obrotu danych przedsiębiorstw. Wysoka Władza ustanowiła podatek o takiej wysokości, który mógł być zablokowany jedynie przez większość stanowiącą cztery z sześciu państw członkowskich zasiadających w Radzie.

Środki finansowe zebrane dzięki temu prawdziwemu podatkowi europejskiemu mogły być wykorzystane na wydatki administracyjne instytucji EWWiS (art. 78 EWWiS) lub na badania techniczne i ekonomiczne dotyczące węgla i stali (art. 55 EWWiS). Do celów ponownej adaptacji sektorów węgla i stali (art. 56 EWWiS) EWWiS mogła pożyczać pieniądze zebrane w drodze pożyczek na rynkach finansowych (art. 51 ust. 1 EWWiS), zaciągając w ten sposób długi, co zostało zabronione w późniejszych traktatach europejskich. Wydatki administracyjne były zatwierdzane jednomyślnie przez „komitet czterech przewodniczących”, w którego skład wchodził przewodniczący każdej z czterech instytucji, pod przywództwem przewodniczącego Trybunału Sprawiedliwości.



## 1.2 Wspólnota Energii Atomowej i Wspólnota Gospodarcza, 1958 r.

Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom) i Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) zostały utworzone w 1958 r. Były one prowadzone przez instytucje, które nadal istnieją: Komisję stanowiącą organ wykonawczy, Zgromadzenie (które stało się Parlamentem Europejskim), Radę reprezentującą rządy państw członkowskich oraz Trybunał Sprawiedliwości.

Budżet Euratomu był podzielony na dział operacyjny (administracyjny) oraz dział badań naukowych i inwestycji. Budżety Euratomu i EWG musiały być zrównoważone – w przeciwieństwie do budżetu EWWiS – a odnoszące się do nich procedury stanowią podstawę dla istniejącej obecnie procedury budżetowej: Komisja proponowała roczny budżet, przeprowadzano konsultacje ze Zgromadzeniem, a Rada podejmowała decyzję (art. 171 traktatu Euratom; art. 199 traktatu ustanawiającego EWG).

Od 1958 r. co roku każda instytucja i agencja wysyłała preliminarz swoich przyszłych potrzeb budżetowych w pierwszej połowie roku. Komisja proponowała budżet na następny rok we wrześniu. Rada podejmowała decyzję w głosowaniu większością kwalifikowaną<sup>1</sup> przez swoich członków do października. Zgromadzenie miało miesiąc na zaproponowanie zmian. Rada podejmowała następnie ostateczną decyzję w głosowaniu większością kwalifikowaną lub jednomyślnie, w zależności od obszaru polityki.

Jeśli budżet nie został uzgodniony przed początkiem nowego roku, zastosowanie miały tymczasowe budżety miesięczne lub „dwunaste części środków tymczasowych” (art. 204 traktatu ustanawiającego EWG), co obowiązuje także obecnie (art. 315 TFUE).

Po przyjęciu budżetu Komisja wykonuje go. Art. 179 traktatu Euratom i art. 209 traktatu ustanawiającego EWG, tak jak zastępujące je traktaty, przewidywały przyjęcie rozporządzenia finansowego stanowiącego zwykły akt ustawodawczy mający na celu ustanowienie zasad administrowania budżetem wykraczających poza ustalenia traktatów.

Ponadto art. 180 traktatu Euratom i art. 206 traktatu ustanawiającego EWG ustanowiły procedurę kontroli i komisję obrachunkową (zob. sekcja 4 niniejszego briefingu).

## 1.3 Traktat fuzyjny, 1967 r.

W 1967 r. zaczął obowiązywać traktat fuzyjny między różnymi Wspólnotami Europejskimi. Włączył on Wysoką Władzę do Komisji Europejskiej oraz utworzył jedną strukturę Parlamentu Europejskiego (PE), Rady, Trybunału Sprawiedliwości i Komisji Obrachunkowej. Podatek EWWiS został utrzymany do 2002 r. i był ustalany przez Komisję Europejską, podczas gdy prawo do konsultowania się z PE w sprawie budżetów Euratomu i EWG zostało rozszerzone na budżet EWWiS (De Feo 2015a: 23). Odrębny organ kontroli EWWiS przetrwał do 1977 r. Wydatki administracyjne EWWiS zostały przejęte przez budżet Wspólnoty Europejskiej oraz zlikwidowano „komitet czterech przewodniczących”. W 2002 r. traktat

---

<sup>1</sup> Każde państwo członkowskie posiada określoną liczbę głosów w zależności od swojej wielkości. Od 1958 r. do 2009 r. próg większości kwalifikowanej, gdy nie ma zastosowania zasada jednomyślności, wynosił od 67 do 74 procent głosów. Zmieniony próg na mocy traktatu lizbońskiego wynosi 55 procent państw członkowskich reprezentujących co najmniej 65 procent ludności UE. Głosy przypadające na państwo członkowskie w latach 60. są zilustrowane w tabeli 1.

EWWiS przestał obowiązywać, a uzgodnienia finansowe dotyczące węgla i stali zostały całkowicie przejęte przez budżet Unii Europejskiej (UE).

Wraz z rozwojem europejskiej polityki wydatkowej zaczęto wywierać presję na zmianę traktatów w odniesieniu do budżetu. EWWiS i Euratom od początku posiadały budżety inwestycyjne. W 1958 r. uruchomioną pierwszą politykę wydatkową EWG, tj. Europejski Fundusz Społeczny (EFS), który inwestował w szkolenie zawodowe i ponowne wprowadzanie bezrobotnych na rynek pracy.

Wspólna polityka rolna pojawiła się jako obszar wydatków w 1962 r. (De Feo 2015b: 30), aby odwzorować dotacje rolne w innych gospodarkach, takich jak USA. Nacisk położono na produkcję, natomiast problematyka ochrony środowiska i zorientowania na rynek pojawiła się dopiero w późniejszych latach. Przewidywano, że wydatki na rolnictwo będą finansowane z taryf, które zostały zatwierdzone dopiero w 1970 r. Do tego czasu zastosowanie miały stałe wkłady ze strony państw członkowskich. Pierwszy wieloletni okres finansowania obejmował lata 1962–1965, po czym został on odnowiony na trzy kolejne lata. Odnotowywano coraz większe naciski na przyjęcie nowego traktatu, który mógłby zagwarantować długoterminowe finansowanie rolnictwa (żądanie Francji) w zamian za większą kontrolę PE nad budżetem oraz otwartość na brytyjskie członkostwo we Wspólnotach, do czego Francja przekonała innych członków.

#### **1.4 Traktat luksemburski z 1970 r. i traktat brukselski z 1975 r.**

Do 1970 r. PE posiadał jedynie prawo do udzielania konsultacji w sprawie budżetu, jednak domagał się prawa do wprowadzania zmian. Traktat luksemburski i brukselski zbiegły się także z pierwszym rozszerzeniem Wspólnoty o Danię, Irlandię i Zjednoczone Królestwo, decyzją o utworzeniu zasobów własnych lub stałego finansowania budżetu za pomocą taryf i podatku od wartości dodanej (VAT) (zob. sekcja 3) oraz utworzeniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, aby reagować na potrzeby rozwojowe regionów w Irlandii, Włoszech i Zjednoczonym Królestwie.

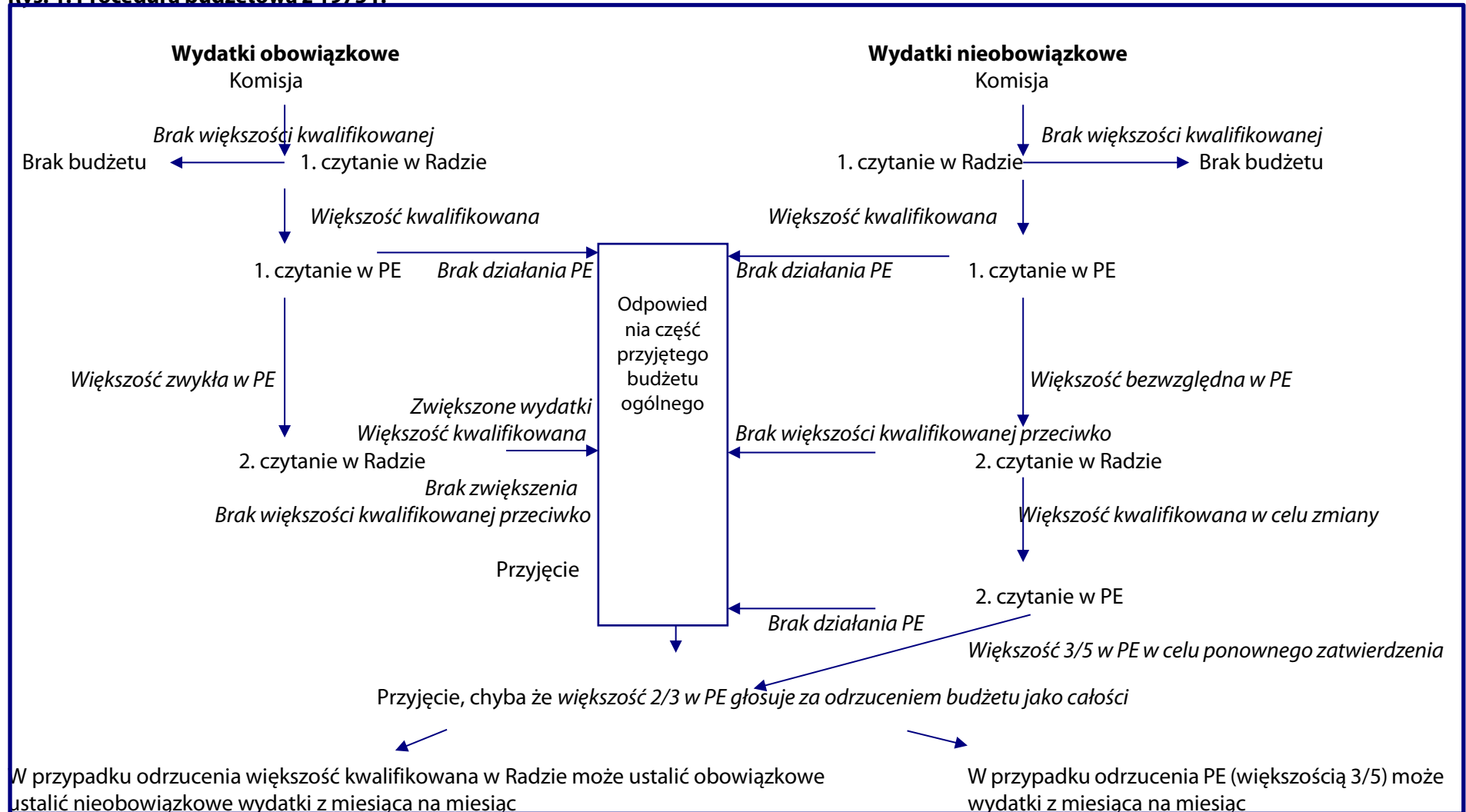
Traktat z 1970 r. podzielił wydatki na dwa rodzaje: wydatki obowiązkowe, które Wspólnota była umownie zobowiązana wypłacić zgodnie z niejasną definicją „wydatków koniecznych określonych w traktacie lub w aktach przejętych na jego podstawie” (art. 272 ust. 4 WE), oraz wszelkie inne wydatki uznawane za wydatki nieobowiązkowe. Klasyfikacja wydatków jako obowiązkowych i nieobowiązkowych była przedmiotem sporów, gdyż każdy rodzaj wydatków dawał różne uprawnienia Radzie lub PE. Trybunał Sprawiedliwości przekazał kwestię definicji z powrotem do decyzji PE i Rady (Parlament Europejski, Rada i Komisja, 1982). Dotacje bezpośrednie w obszarze rolnictwa i rybołówstwa oraz wydatki związane z umowami międzynarodowymi były uznawane za wydatki obowiązkowe, podczas gdy prawie wszystkie inne wydatki były uważane za nieobowiązkowe, który to podział utrzymał się do momentu opracowania traktatu lizbońskiego w 2009 r. (Benedetto i Høyland 2007).

W ramach procedury z 1975 r. (zob. rys. 1) Rada podejmowała decyzje w głosowaniu większością kwalifikowaną. Jeśli Rada i PE nie zgadzały się, Rada mogła narzucić PE swoje preferencje w odniesieniu do wydatków obowiązkowych, podczas gdy PE mógł uczynić to samo, dominując nad Radą w przypadku wydatków nieobowiązkowych. W 1975 r. PE zyskał prawo do ostatecznego odrzucenia budżetu.

Traktaty z 1970 r. i 1975 r. przekształciły także uprawnienia kontrolne Rady i PE, a w 1977 r. Komisja Obrachunkowa stała się instytucją wspólnotową, której nazwę zmieniono na Trybunał Obrachunkowy (zob. sekcja 4).

Ponadto traktat z 1970 r. umożliwił zastąpienie stałych wkładów ze strony państw członkowskich ogólnowspólnotowymi zasobami własnymi, co wymagałoby przyjęcia nowego aktu prawnego zwanego decyzją w sprawie zasobów własnych (więcej informacji w tej kwestii zawarto w sekcji 3).

**Rys. 1: Procedura budżetowa z 1975 r.**



**Źródło:** na podstawie publikacji Benedetto i Høyland (2007 r.).

## 2. OD WSPÓLNEGO RYNKU DO RYNKU WEWNĘTRZNEGO

- Wybierany Parlament i konflikt budżetowy
- Zmierzanie w kierunku rynku wewnętrznego
- Wieloletnie planowanie finansowe
- Budżety roczne i traktat lizboński

W 1979 r. odbyły się pierwsze bezpośrednie wybory do PE. Budżet był wówczas większy, obejmował politykę rolną, społeczną i rozwoju regionalnego oraz był wspierany solidniejszym finansowaniem z zasobów własnych (zob. sekcja 3).

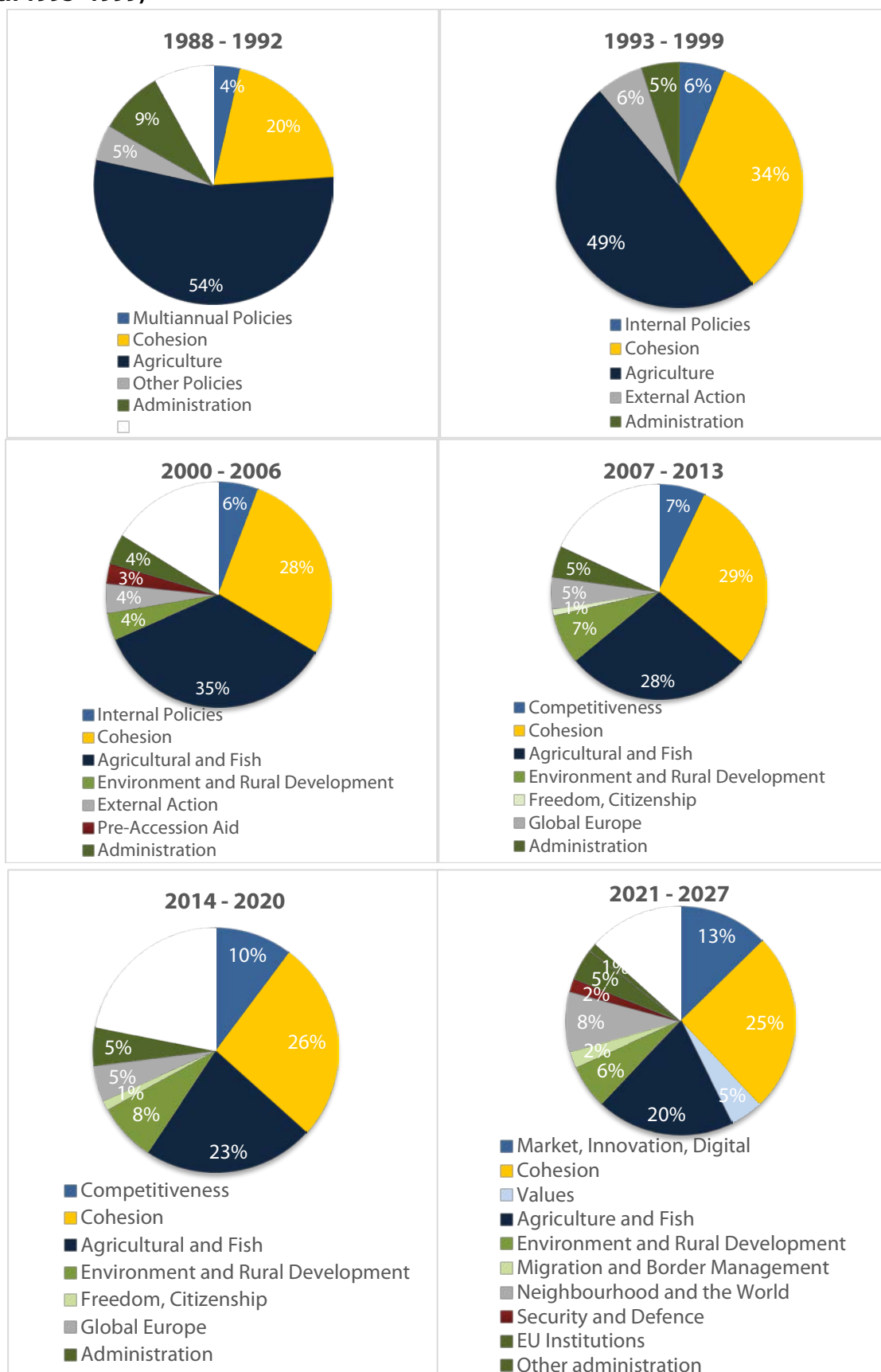
W latach 70. i 80. wcześniejsze porozumienie z 1970 r. zaczęło się załamywać. Wybrany PE domagał się większego wpływu – początkowo nie zgodził się na przyjęcie budżetów na lata 1980, 1985, 1986 i 1988 (De Feo 2017: 47). W następstwie braku porozumienia i zastosowania tymczasowych budżetów miesięcznych roczny budżet na 1980 r. został przyjęty z siedmiomiesięcznym opóźnieniem. Budżet na 1982 r. został przyjęty przez PE bez porozumienia z Radą w sprawie wydatków nieobowiązkowych, co skutkowało orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości zobowiązującym PE i Radę do wynegocjowania definicji wydatków obowiązkowych i nieobowiązkowych (De Feo 2017: 49).

Po ratyfikacji Jednolitego aktu europejskiego w 1987 r., który utworzył rynek wewnętrzny, Komisja przedłożyła plany dotyczące nowego porozumienia między Komisją, Radą a PE (zwanego porozumieniem międzyinstytucjonalnym) w sprawie bardziej długoterminowego budżetu lub perspektywy finansowej (Komisja Europejska 1987). Konsekwencją było zwiększenie budżetu, w szczególności na spójność regionalną w Grecji, Portugalii i Hiszpanii w celu przygotowania do rynku wewnętrznego. Skutkowało to wprowadzeniem planowania długoterminowego i zapewniło większą stabilność budżetu w okresach obejmujących kilka lat, co zakończyło konflikt budżetowy panujący w latach 80. między PE a Radą. Pakiet obowiązywał od 1988 r. do 1992 r. (rys. 2 i załącznik III).

### 2.1 Perspektywy finansowe i wieloletnie ramy finansowe od 1988 r.

Pierwsza długoterminowa perspektywa finansowa zaczęła obowiązywać w 1988 r. Perspektywy te zostały nazwane wieloletnimi ramami finansowymi (WRF) w 2009 r. przez traktat lizboński, gdy koncepcja WRF została włączona do traktatów na mocy art. 312 TFUE. Pakiety te ustanawiały maksymalne poziomy wydatków lub pułapy. Faktyczne wydatki są zapewniane na podstawie programów wydatków takich jak EFS, a środki finansowe są wypłacane w ramach rocznych budżetów. Zgodnie z procedurą Komisja proponuje perspektywę lub WRF. Wymagałoby to porozumienia między PE i jednomyślną Radą. Przed 2009 r. potrzebna była także ratyfikacja przez parlamenty narodowe, co nie jest już wymagane. W przypadku braku porozumienia w sprawie nowych wieloletnich programów wydatków, gdy stary program przestaje obowiązywać, istniejące poziomy wydatków zostają przeniesione na nowy okres, nawet jeśli programy wydatków już nie obowiązują. Przed 2009 r. Komisja, Rada lub PE miały jednak prawo do głosowania w sprawie zakończenia wieloletniego programowania i powrotu do budżetowania rocznego, jak miało to miejsce przed 1988 r. Traktat lizboński od 2009 r. eliminuje to prawo do sabotażu. Brak uzgodnienia nowych WRF oznacza kontynuowanie poprzednich.

**Rys. 2: Udziały wydatków od 1988 r. (poziom bazy: zobowiązania na poziomie 1,28 % PNB w latach 1993–1999)**



Źródło: załącznik II

Ile wydano od 1988 r.? Jak pokazano w załączniku III, zobowiązania, które są prognozowanymi wydatkami, wzrosły w ujęciu realnym z poziomu 1,00 procent wspólnego bogactwa EWG – produktu narodowego brutto (PNB) – do 1,20 procent w 1988 r. ze względu na decyzję o zainwestowaniu w program rynku wewnętrznego, w szczególności w spójność w regionach słabiej rozwiniętych. W 1993 r. poziom ten wzrósł do 1,28 procent, aby umożliwić więcej inwestycji w spójność podczas przygotowywania się do wprowadzenia euro pod koniec lat 90. oraz w politykę wewnętrzną obejmującą badania naukowe i innowacje. W ramach przygotowania starych państw członkowskich na rozszerzenie Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. w następnym okresie planowania, który rozpoczął się w 2000 r., nastąpiło zmniejszenie budżetu w ujęciu realnym do 1,08 procent PNB. Zwiększono kwoty na politykę wewnętrzną, taką jak badania naukowe i innowacje, oraz na pomoc przedakcesyjną, natomiast zmniejszono wydatki na rolnictwo. Po rozszerzeniu UE w 2004 r. nastąpiło ponowne ograniczenie wydatków w 2007 r., które obejmowało niewielki wzrost związany z „konkurencyjnością” w związku ze zmianą nazw większości strategii polityki wewnętrznej. Zmniejszone zostały łączne wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich oraz wprowadzono nowy dział „Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”, na który przeznaczono bardzo ograniczone finansowanie. W 2014 r. wydatki w ujęciu realnym zostały dodatkowo zmniejszone do 1,00 procent dochodu narodowego brutto (DNB)<sup>2</sup>, przy czym zwiększono finansowanie na rzecz konkurencyjności, w szczególności badań naukowych i innowacji, a zmniejszono finansowanie rolnictwa.

Zaproponowane dane dla okresu finansowania, który rozpoczyna się w 2021 r., prognozują wzrost do 1,11 procent DNB, aby uwzględnić skutki opuszczenia UE przez Zjednoczone Królestwo. Dział „Konkurencyjność” zmienił nazwę na „Jednolity rynek”, ale utracił program Erasmus+ na rzecz nowego poddziału o nazwie „Wartości”. Biorąc pod uwagę przeniesienie programu Erasmus+, wniosek przewiduje znaczne zwiększenie pozostałej części działu „Konkurencyjność”. Działy spójności i rolnictwa zostały znacznie zmniejszone. W świetle kryzysu bezpieczeństwa i migracyjnego dawne działy dotyczące obywatelstwa i globalnego wymiaru Europy (polityka zagraniczna) zostały ponownie skonfigurowane, przy czym wydatki zwiększono znacznie w ramach nowych działów dotyczących migracji i zarządzania granicami, sąsiedztwa [Europy] i świata oraz bezpieczeństwa i obrony. Dane przytoczone w niniejszym akapicie stanowią podstawę wniosku Komisji i w maju 2019 r. nadal podlegają zmianie oraz zależą od porozumienia z Radą i PE.

Na rys. 2 zilustrowano zmieniające się wagi każdego rodzaju wydatków w ramach polityki w wartościach procentowych od 1988 r. Jako poziom bazowy wykorzystany został wysoki poziom zobowiązań (prognoz dotyczących wydatków) wynoszący 1,28 PNB w latach 1993–1999. Łączny budżet niższy niż 1,28 procent PNB stanowi wybór, co oznacza, że oszczędności w jednym obszarze polityki nie są ponownie inwestowane przez UE w innym obszarze. W przypadku innych okresów wydatki procentowe według polityki są proporcjonalne względem poziomów z lat 1993–1999, przy czym „pozycje pozabudżetowe” są zaznaczone na biało na wykresach kołowych.

## 2.2 Budżet roczny i traktat lizboński od 2009 r.

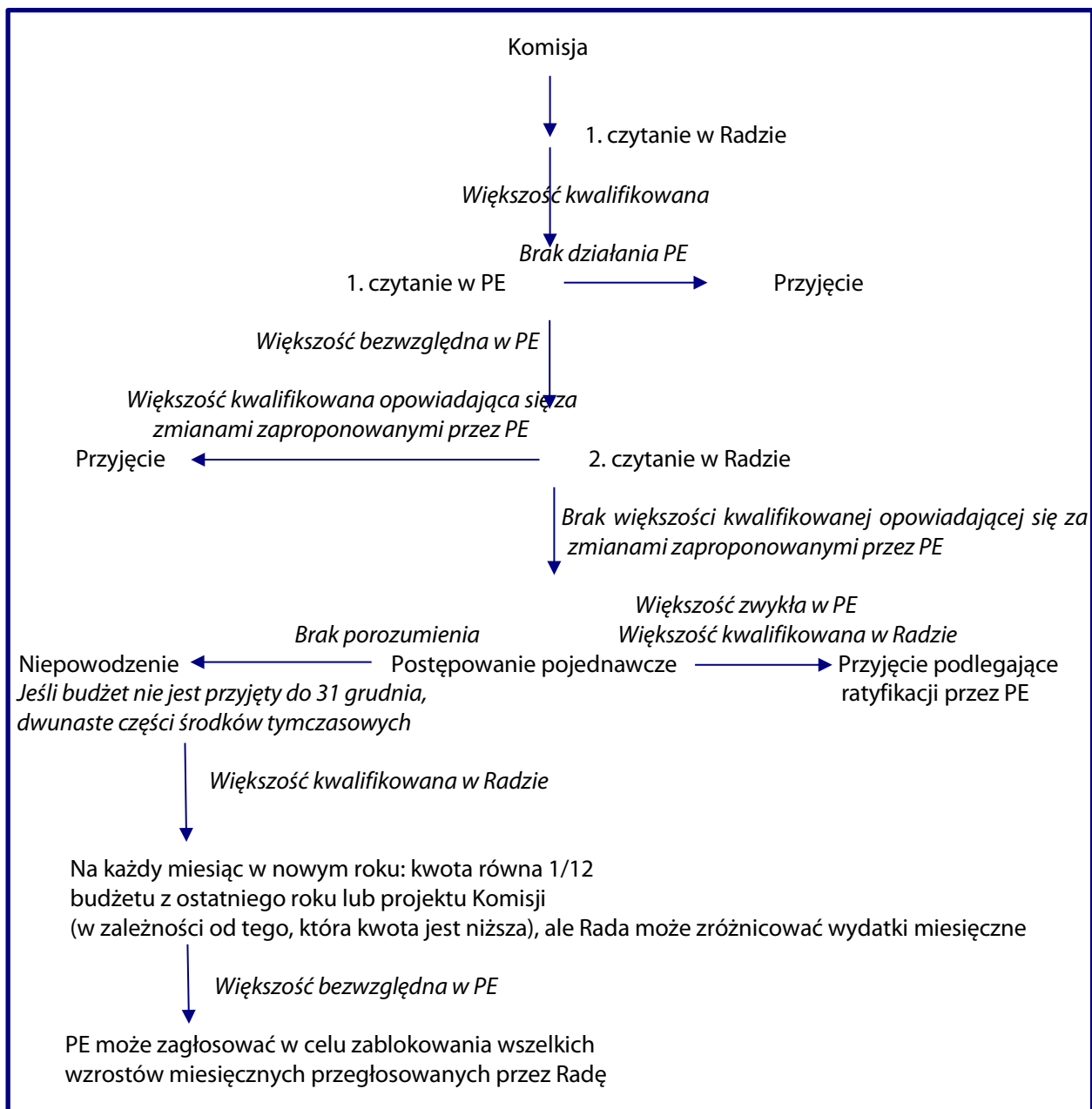
Po 2009 r. roczna procedura budżetowa została istotnie zmieniona w porównaniu z procedurą z 1975 r. przedstawioną na rys. 1. Nowa procedura (art. 314–315 TFUE) została zilustrowana na rys. 3. Jest ona podobna do zwykłej procedury ustawodawczej, w ramach której Rada i PE wspólnie podejmują decyzje

<sup>2</sup> DNB stanowi definicję z zakresu rachunków narodowych, która jest bardzo podobna do produktu krajowego brutto i PNB, ale obejmuje pewne korekty, które lepiej odzwierciedlają bogactwo względne. DNB zastąpił PNB jako definicję rachunkową dla wymiaru budżetu w 2007 r.

w sprawie większości przepisów UE, jednak obejmuje też ważne różnice. Cykl rocznego budżetu został zilustrowany w załączniku II.

Komisja przedstawia propozycję, Rada podejmuje decyzję lub wprowadza zmiany większością kwalifikowaną, a PE z kolei może wprowadzać zmiany większością bezwzględną swoich posłów. Jeśli Rada i PE nie zgadzają się ze sobą, komitet pojednawczy złożony z członków obydwu instytucji stara się osiągnąć kompromis. W przypadku braku osiągnięcia porozumienia w Komitecie Pojednawczym w ciągu trzech tygodni budżet nie jest przyjmowany, a Komisja może zaproponować nowy. Jeśli komitet pojednawczy osiąga porozumienie, jego decyzja musi zostać zatwierdzona przez PE i Radę. Możliwe są także inne nierealistyczne wyniki, które są wyjaśnione w innych publikacjach (Benedetto 2013: 359).

**Rys. 3: Procedura budżetowa po 2009 r.**



**Źródło:** na podstawie publikacji Benedetto i Høyland (2007 r.).

Jeśli do dnia 31 grudnia nie zostanie osiągnięte porozumienie w sprawie nowego budżetu, w nowym roku zaczynają obowiązywać dwunaste części środków tymczasowych. Są to miesięczne budżety



stanowiące jedną dwunastą wydatków w roku poprzednim lub wydatków zaproponowanych przez Komisję (w zależności od tego, która kwota jest niższa). Rada może różnicować takie wydatki. PE może jednak tylko zablokować wszelkie wzrosty. W związku z tym bardziej prawdopodobne jest, że roczne budżety w przyszłości będą niższe (Benedetto 2013) niż wyższe. Możliwe są wyjątki, gdy PE może wykorzystać porozumienie w sprawie nowych WRF, aby uzyskać ustępstwa od Rady. Miało to miejsce w 2013 r., gdy negocjowane było wieloletnie finansowanie na lata 2014–2020. W zamian za udzielenie zgody na WRF PE zagwarantował nieco wyższe wydatki na lata 2013 i 2014, ustępstwo w celu zapewnienia większej elastyczności WRF oraz przegląd zasobów własnych budżetu (Benedetto 2019).

### 3. ZASOBY WŁASNE OD 1970 R.

- Jak finansowany jest budżet
- Stałe finansowanie uzgodnione w 1970 r.
- Brytyjski „rabat” i inne rabaty
- Powrót do wkładów krajowych na podstawie dochodu narodowego brutto

#### 3.1 Zasoby własne w latach 70.

Zasoby własne stanowią stronę finansującą lub stronę przychodów budżetu, a ich reforma często towarzyszy reformie wydatków. Od 1952 r. do 2002 r. EWWiS była finansowana za pomocą podatku od obrotu przemysłu węglowego i stalowego. Euratom i EWG były początkowo finansowane zgodnie z wzorem przewidzianym w ich traktatach (art. 172 traktatu Euratom; art. 200 traktatu ustanawiającego EWG), co przedstawiono w tabeli 1. Wkłady w EFS i programy badawcze Euratomu były mniejsze dla Włoch i Niemiec, aby odzwierciedlić niższe poziomy bogactwa, niż w przypadku finansowania innych strategii politycznych. Art. 200 traktatu ustanawiającego EWG umożliwił zastąpienie tych poziomów tymczasowymi prawdziwymi zasobami własnymi, które uzgodniono w 1970 r. w drodze zmiany traktatu, w następstwie której przyjęto pierwszą decyzję w sprawie zasobów własnych (Rada 1970). Treść porozumienia z 1970 r. i późniejszych porozumień zaprezentowano w tabeli 2. Udział każdego zasobu własnego w finansowaniu Wspólnoty, a następnie UE, został przedstawiony na rys. 4.

**Tabela 1: Wkład procentowy państw członkowskich oraz prawo głosu, 1958–1974**

	BE	DE	FR	IT	LU	NL
<b>WKŁADY</b>						
Administracyjne dla EWG, Euratom 1958–1970	7,9	28,0	28,0	28,0	0,2	7,9
Wkłady EWG w Europejski Fundusz Społeczny, 1958–1970	8,8	32,0	32,0	20,0	0,2	7,0
Wkłady w badania Euratomu, 1958–1970	9,9	30,0	30,0	23,0	0,2	6,9
Przejściowe w związku z wprowadzeniem zasobów własnych, 1971–1974	6,8	32,9	32,6	20,2	0,2	7,3
<b>PRAWO GŁOSU</b>						
Liczba głosów na państwo w celu uzyskania większości kwalifikowanej 12/17 do 1972 r.	2	4	4	4	1	2
Liczba głosów na państwo na potrzeby decyzji w sprawie EFS, 67/100 do 1972 r.	8	32	32	20	1	7

**Źródła:** (art. 148, 200 i 203 traktatu ustanawiającego EWG; art. 176 traktatu Euratom; Rada 1970)

Budżet ustanowiono na poziomie 1 procenta PNB. Miał on być finansowany z opłat rolnych i opłat wyrównawczych od cukru oraz zewnętrznej taryfy celnej. Gdyby te środki okazały się niewystarczające, reszta pochodziła z poboru VAT w państwach członkowskich. Jako że unia celna EWG powstała w 1967 r., zewnętrzna taryfa już istniała, ale „należała” do pobierającego ją państwa członkowskiego. Miała być ona teraz przekazywana na szczebel europejski, jednak pobierające państwo członkowskie miało zatrzymywać 10 procent wartości taryfy. Porozumienie wdrożono między 1971 r. a 1974 r., a luka do tego czasu była finansowana za pomocą udziałów państw wskazanych w tabeli 1. Od 1975 r. udostępniane miały być środki z poboru 1,0 procenta całkowitej kwoty VAT, co wdrożono do 1977 r.

Tabela 2: Zmiany zasobów własnych od 1970 r.

1970 r.	1985 r.	1988 r.	1994 r.
Zewnętrzna taryfa, opłaty rolne i opłaty wyrównawcze od cukru	Zewnętrzna taryfa, opłaty rolne i opłaty wyrównawcze od cukru	Zewnętrzna taryfa, opłaty rolne i opłaty wyrównawcze od cukru	Zewnętrzna taryfa, opłaty rolne i opłaty wyrównawcze od cukru
Koszt 10 % zatrzymywany przez pobierające państwo członkowskie Stopniowe wprowadzanie w latach 1971–1974	Koszt 10 % zatrzymywany przez pobierające państwo członkowskie	Koszt 10 % zatrzymywany przez pobierające państwo członkowskie	Koszt 10 % zatrzymywany przez pobierające państwo członkowskie
Stawka poboru zasobów VAT wynosząca 1,0 % od 1978 r., stopniowo w latach 1975–1977	Stawka poboru zasobów VAT z 1,0 do 1,4 % w 1986 r., uprawnienie do jednomyślnego podniesienia do 1,6 % od 1988 r.	Stawka poboru zasobów VAT pozostaje na poziomie 1,4 %	Stawka poboru zasobów VAT z 1,4 do 1,0 %, stopniowo w latach 1995–1999
		Stawka poboru zasobów VAT ograniczona, gdy wydatki na konsumpcję przekraczają 55 % PNB państwa	Stawka poboru zasobów VAT ograniczona do 50 % PNB dla GR, ES, IE, PT od 1995 r., a w przypadku innych państw stopniowo w latach 1995–1999
	Rabat brytyjski o wartości 66 % wkładu netto Zjednoczonego Królestwa finansowany z podatku VAT innych członków	Rabat brytyjski o wartości 66 % wkładu netto Zjednoczonego Królestwa finansowany z udziałów innych członków z PNB	Rabat brytyjski o wartości 66 % wkładu netto Zjednoczonego Królestwa finansowany z udziałów innych członków z PNB
	Rabat od rabatu 33 % dla DE Kwota ryczałtowa w wysokości 1 mld ECU wypłacona Zjednoczonemu Królestwu w 1985 r. z udziału innych członków z podatku VAT	Rabat od rabatu 33 % dla DE	Rabat od rabatu 67 % dla DE
		Zasoby PNB rekompensujące różnicę	Zasoby PNB rekompensujące różnicę
		Pułap zobowiązań 1,30 % PNB	Pułap zobowiązań 1,335 % PNB

		Pałap płatności 1,15 % PNB w 1988 r. wzrastający do 1,20 % do 1992 r.	Pałap płatności 1,21 % PNB w 1995 r. wzrastający do 1,27 % PNB do 1999 r.
--	--	---	---

**Źródła:** Rada (1970; 1985; 1988; 1994; 2000; 2007; 2014) i Komisja Europejska (2018a).

**Tabela 2: Zmiany zasobów własnych od 1970 r.**

2000 r.	2007 r.	2014 r.	Wniosek na okres po 2020 r.
Zewnętrzna taryfa, opłaty rolne i opłaty wyrównawcze od cukru Koszt 25 % (wzrost z 10 %) zatrzymywany przez pobierające państwo członkowskie	Zewnętrzna taryfa i opłaty Koszt 25 % zatrzymywany przez pobierające państwo członkowskie	Zewnętrzna taryfa i opłaty Koszt 20 % (zmniejszenie z 25 %) zatrzymywany przez pobierające państwo członkowskie	Zewnętrzna taryfa i opłaty Koszt 10 % (zmniejszenie z 20 %) zatrzymywany przez pobierające państwo członkowskie
Stawka poboru zasobów VAT 1,0 % w 2000–2001, 0,75 % w 2002–2003, 0,5 % od 2004 r. Stawka poboru zasobów VAT ograniczona, gdy wydatki na konsumpcję przekraczają 50 % PNB państwa	Stawka poboru zasobów VAT ograniczona z 0,5 % do 0,3 %, ale zmniejszona do 0,225 % dla AT, 0,15 % dla DE oraz 0,1 % dla NL i SE Stawka poboru zasobów VAT ograniczona, gdy wydatki na konsumpcję przekraczają 50 % DNB państwa	Stawka poboru zasobów VAT 0,3 %, ale zmniejszona do 0,15 % dla DE, NL, SE  Stawka poboru zasobów VAT ograniczona, gdy wydatki na konsumpcję przekraczają 50 % DNB państwa	Stawka poboru zasobów VAT 0,3 %, zwiększona dla DE, NL i SE na podstawie rzeczywistych zasobów VAT
Rabat brytyjski o wartości 66 % wkładu netto Zjednoczonego Królestwa finansowany z udziałów innych członków z PNB, z wyjątkiem wydatków przedakcesyjnych w państwach członkowskich przyjętych po 2004 r. Rabat od rabatu 75 % dla DE, AT, NL, SE	Rabat brytyjski o wartości 66 % wkładu netto Zjednoczonego Królestwa finansowany z udziałów innych członków z DNB, z wyjątkiem wydatków przedakcesyjnych w państwach członkowskich przyjętych po 2004 r. Rabat od rabatu 75 % dla DE, AT, NL, SE	Rabat brytyjski o wartości 66 % wkładu netto Zjednoczonego Królestwa finansowany z udziałów innych członków z DNB, z wyjątkiem wydatków innych niż rolne w państwach członkowskich przyjętych po 2004 r. Rabat od rabatu 75 % dla DE, AT, NL, SE	Rabat brytyjski zniesiony przez brexit. Rabaty ryczałtowe dla AT, DE, DK, NL, SE stopniowo wycofywane w latach 2021–2025 Stawka poboru 3 % wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych 20 % przychodów z europejskiego systemu handlu emisjami

	Roczne rabaty ryczałtowe dla NL w wysokości 605 mln EUR oraz dla SE w wysokości 150 mln EUR, finansowane przez wszystkie państwa członkowskie z DNB	Roczne rabaty ryczałtowe dla DK w wysokości 130 mln EUR, dla NL w wysokości 695 mln EUR, dla SE w wysokości 185 mln EUR W przypadku AT łączna kwota ryczałtowa w wysokości 60 mln EUR, finansowana przez wszystkie państwa członkowskie z DNB	Opłata w wysokości 0,80 EUR za kilogram niepoddawanych recyklingowi opakowań z tworzyw sztucznych
Zasoby PNB rekompensujące różnicę	Zasoby DNB rekompensujące różnicę	Zasoby DNB rekompensujące różnicę	Zasoby DNB rekompensujące różnicę
Pułap zobowiązań 1,335 % PNB Pułap płatności 1,27 % PNB	Pułap zobowiązań 1,31 % DNB Pułap płatności 1,24 % DNB	Pułap zobowiązań 1,29 % DNB Pułap płatności 1,23 % DNB	Pułap zobowiązań 1,35 % DNB Pułap płatności 1,29 % DNB

Komisja i PE zaproponowali, by PE posiadał prawdziwy wpływ na wprowadzanie i zmianę zasobów własnych w 1970 r. i 1975 r., by PE mógł wyrażać zgodę na podatek EWWiS oraz by EWG miała uprawnienia do emisji długu (Benedetto 2017: 619), ale Rada nie zaakceptowała tych wniosków. PE od tego czasu starał się wywierać wpływ na zasoby własne, jednak bez powodzenia, chyba że był w stanie powiązać reformę z innymi kwestiami (Benedetto 2019; Lindner 2006). Zasoby własne są przyjmowane lub zmieniane tylko wówczas, gdy Rada podejmuje jednomyślną decyzję, poddawaną konsultacji z PE i ratyfikowaną przez każdy parlament narodowy (art. 311 TFUE).

### **3.2 Rabat brytyjski w Fontainebleau, 1984 r.**

Do 1984 r. Wspólnota czerpała środki z zewnętrznej taryfy i VAT do maksymalnej stawki poboru wynoszącej 1,0 procent, jednak budżet nie był wystarczający na pokrycie wcześniejszych zobowiązań. Zjednoczone Królestwo domagało się uwzględnienia swojej nierównowagi budżetowej i mogło zablokować każdą decyzję, która wymagała jednomyślnego porozumienia, w tym w sprawie podniesienia stawki poboru zasobów VAT lub zaakceptowania rozszerzenia Wspólnoty o Portugalię i Hiszpanię.

W 1984 r. (Rada 1985) uzgodniono pakiet w Fontainebleau, w którym Zjednoczone Królestwo zyskało, lecz dokonało także ustępstw. Zjednoczone Królestwo zyskało „rabat” o wartości dwóch trzecich wymiaru swojego wkładu netto i jednorazową płatność w wysokości 1 mld ECU w 1986 r. Było to finansowane przez pozostałe państwa członkowskie z ich udziałów z podatku VAT do 1987 r., chociaż wkład Niemiec Zachodnich na rzecz Zjednoczonego Królestwa był zmniejszony o jedną trzecią<sup>3</sup>. W zamian Zjednoczone Królestwo zaakceptowało wzrost stawki poboru zasobów VAT z 1,0 do 1,4 procent od 1986 r., a Wspólnota została powiększona o Portugalię i Hiszpanię (Benedetto 2017: 623).

### **3.3 Zasoby własne i rynek wewnętrzny**

Porozumienie w sprawie Jednolitego aktu europejskiego skutkowało długoterminowymi perspektywami finansowymi dla wydatków. Po stronie przychodów, cztery lata po Fontainebleau, podjęto nową decyzję o finansowaniu zwiększonych wydatków (Rada 1988).

Po raz pierwszy uzgodniono pułap zasobów własnych i wydatków w celu ograniczenia tego większego budżetu. Całkowite zasoby własne dostępne na potrzeby zobowiązań UE nie mogły być większe niż 1,30 procent PNB, zapewniając realne środki (płatności) na poziomie 1,15 procent PNB w 1988 r., które wzrosły do 1,20 procent do 1992 r. Pobór VAT także ograniczono w przypadku tych państw, w których wydatki na konsumpcję stanowiły ponad 55 procent ich PNB. Dla porównania w tym samym okresie wieloletni pułap dla zaciąganych zobowiązań wynosił 1,20 procent PNB, a dla płatności 1,15 procent.

Zwiększenie wielkości budżetu w 1988 r. i skuteczne ograniczenie zasobów VAT spowodowały wystąpienie niedoboru. Porozumienie z 1988 r. ma największe znaczenie dla wprowadzenia zasobów opartych na DNB. Po wyczerpaniu przychodów z taryf, podatków i VAT pozostała część lub różnica były pokrywane za pomocą równego udziału DNB każdego państwa członkowskiego.

Na początku następnej perspektywy finansowej przyjęto nową decyzję w sprawie zasobów własnych (Rada 1994). Aby wspierać wyższe wydatki na rynku wewnętrznym i przygotowanie do przyjęcia euro, maksymalne kwoty (pułapy) prognozowanych wydatków (zobowiązań) zwiększyły się z 1,30 do 1,335

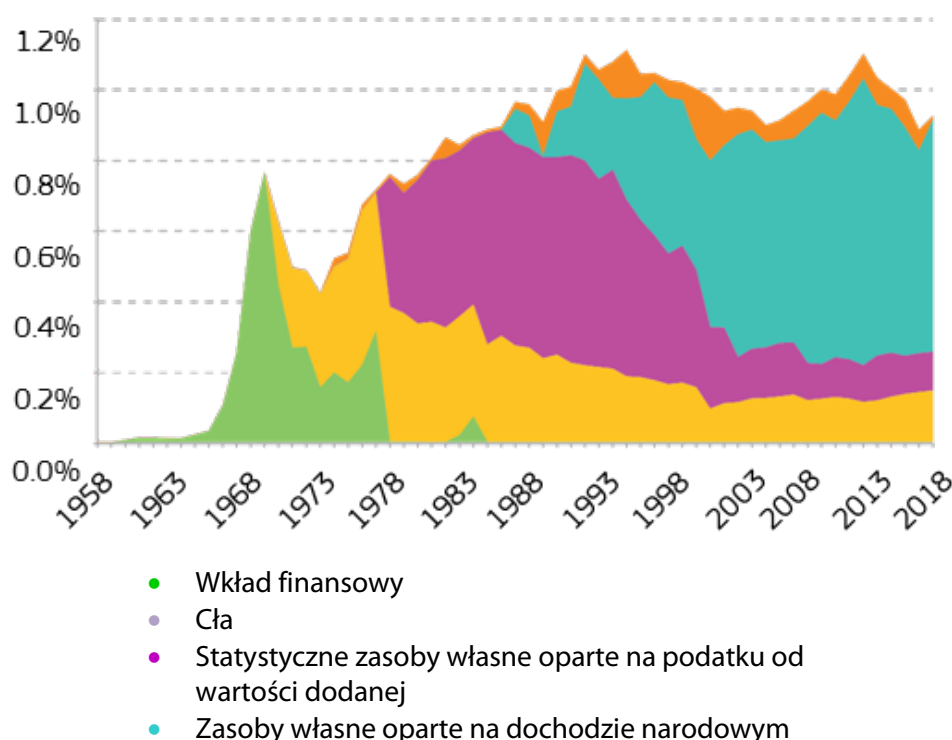
---

<sup>3</sup> Od 1985 r. brytyjski rabat zmieniał się w sposób opisany w tabeli 2. Zjednoczone Królestwo nie czerpie korzyści z wielkości wydatków UE innych niż rolne w państwach członkowskich, które dołączyły od 2004 r.

procent DNB, podczas gdy pułapy płatności wzrastały stopniowo z 1,20 do 1,27 procent do 1999 r. Udział VAT uległ znacznemu zmniejszeniu, gdyż był ograniczony w przypadku państw, w których wydatki na konsumpcję przekraczały 50 procent PNB, tj. Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii od 1995 r. oraz innych od 1999 r. Stawka poboru zasobów VAT także malała stopniowo z poziomu 1,4 do 1,0 procent do 1999 r. Biorąc pod uwagę większy budżet i zmniejszenie środków z VAT, więcej pieniędzy „w celu zrekompensowania różnicy” było pozyskiwanych z PNB każdego państwa członkowskiego. Wielkość upustu dla Niemiec względem rabatu brytyjskiego zwiększyła się z jednej trzeciej do dwóch trzecich.

Decyzja w sprawie zasobów własnych przewidująca uwzględnienie rozszerzenia na wschód i programowania finansowego po 2000 r. (Rada 2000) zachowała pułapy zasobów i rabat brytyjski. Wraz ze wzrostem gospodarczym Zjednoczonego Królestwa bogatsze państwa członkowskie domagały się zniesienia rabatu lub prawa do przyznania im podobnego. Ukrytym rabatem dla Niderlandów, w których mieścił się największy port handlowy Europy, była decyzja o zwiększeniu „kosztu” zatrzymanego przez państwa za pobieranie zewnętrznej taryfy z 10 do 25 procent. Rabat brytyjski pozostał niezmienny, oprócz tego, że po rozszerzeniu z 2004 r. Zjednoczone Królestwo nie korzystało z ekwiwalentu pomocy przedakcesyjnej udzielanej nowym państwom członkowskim. Pod względem finansowania rabatu brytyjskiego upust dla Niemiec zwiększył się z 67 do 75 procent, a jego zakres został rozszerzony na Austrię, Niderlandy i Szwecję. Na koniec stawka poboru zasobów VAT zmniejszyła się z 1,00 do 0,75 w 2002 r., a następnie do 0,50 procent od 2004 r. Biorąc pod uwagę niezmienną kwotę maksymalną zasobów własnych, te ograniczenia w finansowaniu doprowadziły do wzrostu kwoty pozyskiwanej z PNB każdego państwa członkowskiego (rys. 4, zob. także tabela 2).

**Rys. 4: Zmiana zasobów własnych od 1958 r.**



**Źródło:** Komisja Europejska (2018a).

Po rozszerzeniu UE i uzgodnieniu niższych pułapów wydatków w perspektywie finansowej 2007–2013 decyzja w sprawie zasobów własnych z 2007 r. (Rada 2007) zmniejszyła pułapy zasobów własnych w prognozowanych przychodach z 1,335 do 1,31 procent DNB oraz dla realnych płatności z 1,27 do 1,24

procent DNB<sup>4</sup>. Stawkę poboru zasobów VAT obniżono z 0,5 do 0,3 procent, a dodatkowo dla Austrii do 0,225 procent, Niemiec do 0,15 procent oraz Niderlandów i Szwecji do 0,10 procent w ramach „rabatu” dla tych państw. Ponadto wypłacono roczne rabaty ryczałtowe w wysokości 605 mln EUR Niderlandom i 150 mln EUR Szwecji, sfinansowane przez wszystkie państwa członkowskie z ich DNB. Zmniejszenie zasobów VAT doprowadziło do zwiększenia środków pobieranych z dochodu narodowego brutto każdego państwa członkowskiego (rys. 4).

Zmniejszenie wydatków w WRF na lata 2014–2020 doprowadziło do obniżenia pułapów zasobów własnych w decyzji z 2014 r. (Rada 2014). Zostały one zmniejszone dla prognozowanych zasobów (zobowiązań) z 1,31 do 1,29 procent DNB, a dla płatności z 1,24 do 1,23 procent DNB. „Koszty” poboru zatrzymywane za pobieranie zewnętrznej taryfy zostały obniżone z 25 do 20 procent. Stawka poboru zasobów VAT pozostała na poziomie 0,3 procent, a przypadku Austrii została podniesiona z 0,225 procent. W przypadku Niderlandów i Szwecji zwiększyła się z 0,10 procent do 0,15 procent, która to wartość miała zastosowanie także do Niemiec. Roczne kwoty ryczałtowe zostały wypłacone Niderlandom w wysokości 695 mln EUR, Szwecji w wysokości 185 mln EUR i po raz pierwszy Danii w wysokości 130 mln EUR. Austria otrzymała natomiast tylko kwotę 60 mln EUR w 2016 r. Kwoty te zostały opłacone przez wszystkie państwa członkowskie.

Rabat brytyjski zachował swoją formę, ale została z niego wyłączona wartość wydatków innych niż rolne w państwach członkowskich, które dołączyły od 2004 r. Austria, Niemcy, Niderlandy i Szwecja nadal korzystały ze zmniejszonych wkładów w rabat brytyjski.

Po 2020 r. i zniesieniu rabatu brytyjskiego z powodu brexitu Komisja Europejska (2018a) zaproponowała zmniejszenie kosztów poboru zewnętrznej taryfy do 10 procent, stawkę poboru VAT na poziomie 0,3 procent dla wszystkich państw członkowskich oraz tymczasowe rabaty ryczałtowe dla Austrii, Danii, Niemiec, Niderlandów i Szwecji, które będą stopniowo wycofywane do 2025 r. Zaproponowała także trzy nowe zasoby własne na podstawie sprawozdania Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych (Monti et al. 2017): stawkę poboru 3 procent wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, udział przychodów z europejskiego systemu handlu emisjami wynoszący 20 procent oraz opłatę w wysokości 0,80 EUR za każdy kilogram niepoddawanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Prognozuje się, że te trzy nowe zasoby własne zwiększyłyby finansowanie potrzebne dla budżetu UE o około 10 procent. Wniosek ten będzie musiał zostać jednomyślnie zatwierdzony przez Radę, a następnie przez parlamenty narodowe państw członkowskich.

---

<sup>4</sup> Od 2007 r. budżet i zasoby własne były obliczane na podstawie DNB, a nie PNB.



## 4. KONTROLA BUDŻETU

- Rewident Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Komisja Obrachunkowa Euratomu i EWG
- Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne i poświadczenie wiarygodności
- Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego
- Absolutorium

Proces kontroli budżetów Wspólnoty i UE istniał od czasu traktatu ustanawiającego EWWiS z 1952 r. Rada powoływała na trzyletnią kadencję rewidenta (art. 78 ust. 6 traktatu ustanawiającego EWWiS), który odpowiadał przed „komitetem czterech przewodniczących” składającym się z przedstawicieli każdej z czterech instytucji EWWiS. Wysoka Władza co roku prezentowała swoje sprawozdania finansowe Radzie.

Euratom i EWG od 1958 r. posiadały Komisję Obrachunkową. Rada podejmowała jednomyślną decyzję w sprawie liczby rewidentów oraz ich powołania na pięcioletnią kadencję, łącznie z przewodniczącym. Komisja kontrolowała sprawozdania finansowe oraz przygotowywała sprawozdanie z budżetu za każdy rok budżetowy. Następnie Rada większością kwalifikowaną udzielała „absolutorium” w celu zatwierdzenia wydatków w danym roku po ich dokonaniu i skontrolowaniu sprawozdań finansowych (art. 180 traktatu Euratom; art. 206 traktatu ustanawiającego EWG).

Traktat luksemburski z 1970 r. poszerzył zakres pewnych uprawnień kontrolnych PE, przyznając PE i Radzie wspólne uprawnienie do udzielania absolutorium budżetowego (art. 3, 6 i 9, traktat z 1970 r.).

Traktat brukselski z 1975 r. ograniczył wpływ Rady do „rekomendowania” absolutorium, w odniesieniu do którego decyzję podejmował następnie PE (art. 9, 17 i 25, traktat z 1975 r.). W szczególności przekształcił on Komisję Obrachunkową i rewidenta EWWiS w nową niezależną instytucję, Europejski Trybunał Obrachunkowy. Miał on składać się z dziewięciu członków, co stanowiło *de facto* taką samą liczbę jak liczba państw członkowskich, która zwiększała się wraz z przyjmowaniem nowych państw. Traktat nicejski z 2003 r. określał, że na państwo członkowskie powinien przypadać jeden rewident. Byli oni powoływani jednomyślnie – lub większością kwalifikowaną od 2003 r. – na sześcioletnią kadencję po konsultacji z PE, a od 1977 r. mogli wybierać własnego przewodniczącego.

Od 1979 r. PE był wybierany bezpośrednio. W obszarze kontroli ustanowił on Komisję Kontroli Budżetowej odrębną względem swojej Komisji Budżetowej. Nowa komisja podjęła inicjatywę w zakresie przygotowania odrębnych głosowań w sprawie absolutorium dla każdej instytucji i agencji Wspólnoty, co podważa stanowisko Rady, zgodnie z którym powinno być tylko jedno absolutorium (Benedetto et al. 2017).

Trybunał Obrachunkowy przygotowuje roczne sprawozdanie z budżetu każdego roku po otrzymaniu sprawozdań finansowych od Komisji Europejskiej. Może on analizować aktywa, przychody i zobowiązania UE oraz posiada uprawnienia do kontroli wydatków UE na szczeblu krajowym. Od 1993 r. Trybunał jest także uprawniony do wydawania „poświadczenia wiarygodności” rachunków UE (art. 45c i 188c TUE). Od 2003 r. „to poświadczenie może być uzupełniane szczegółowymi ocenami dla każdego głównego obszaru działalności Wspólnoty” (art. 45c, 160c i 248 TUE). Od 1999 r. kompetencje Trybunału wykraczają poza weryfikację prawidłowości rachunków i obejmują zgłaszanie przypadków nieprawidłowości (art. 45c, 160c i 188c TUE). Od 1993 r., poza zgodnością finansową, Trybunał opracowuje także sprawozdania specjalne w sprawie jakości polityki wydatkowej.

Cykl rocznego budżetu z etapami osiągnięcia porozumienia w jego sprawie i etapami kontroli został przedstawiony w załączniku II.

## 5. DALSZE KONCEPCJE

- Zobowiązania, płatności i zobowiązania pozostające do spłaty
- Środki zróżnicowane i niezróżnicowane
- Wstępny przydział środków i brak wstępnego przydziału środków
- Dżentelmeńska umowa
- Brak linii budżetowych pozbawionych podstawy prawnej

W niniejszej sekcji wyjaśniono pewne terminy techniczne w kontekście budżetu. Pełny glosariusz jest dostępny pod następującym adresem: [https://ec.europa.eu/info/files/glossary\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/glossary_en)

### 5.1 Zobowiązania, płatności i zobowiązania pozostające do spłaty

Koncepcję zobowiązań i płatności można znaleźć po raz pierwszy w Traktacie Euratom, art. 176. Stały się one rzeczywistością w perspektywach finansowych i decyzji w sprawie zasobów własnych od 1988 r. oraz formą podwójnego budżetowania. Zasady zostały ustanowione w rozporządzeniu finansowym (art. 7 i 12, Parlament Europejski i Rada 2018). UE zobowiązuje się do dokonywania inwestycji na przestrzeni lat. Pełne zobowiązania są wprowadzane do budżetu w roku, w którym są zaciągane. Po uruchomieniu projektów niektóre płatności dokonywane są natychmiast, podczas gdy inne mają miejsce w przyszłych latach po spełnieniu warunków i zapewnieniu lokalnego współfinansowania. Płatności mogą być dokonywane dwa do trzech lat później, a koncepcja ta jest znana jako  $n+2$  lub  $n+3$ . Warunki są rzadko spełniane w pełni, w związku z czym płatności są prawie zawsze niższe od zobowiązań. Nagromadzone różnice między kwotami zobowiązań i płatności noszą nazwę **zobowiązań pozostających do spłaty**.

### 5.2 Środki zróżnicowane i niezróżnicowane

Większość wydatków, oprócz bezpośrednich płatności rolnych i wydatków administracyjnych UE, stanowi wydatki zróżnicowane. Oznacza to, że zwykle zapewniane jest współfinansowanie lokalne lub krajowe odpowiadające zobowiązaniom finansowym dokonany przez UE na przestrzeni lat. W przypadku rolnictwa i administracji, które to wydatki są niezróżnicowane, nie jest wymagane lokalne współfinansowanie, a UE wypłaca pełną kwotę. W tym przypadku płatności następują bezpośrednio po zaciągnięciu zobowiązań.

### 5.3 Wstępny przydział środków i brak wstępnego przydziału środków

W kontekście WRF i powiązanych uzgodnionych aktów prawnych każdemu państwu członkowskiemu przydzielane są wstępnie kwoty na rolnictwo i spójność. Większość pozostałych wydatków nie podlega wstępnemu przydziałowi, co oznacza, że potencjalni odbiorcy muszą konkurować ze sobą, aby kwalifikować się do uzyskania środków finansowych. Największy obszar wydatków niepodlegających wstępnemu przydziałowi wchodzi w zakres działu „Konkurencyjność”.

## 5.4 Dżentelmeńska umowa

Jest to porozumienie polityczne między PE a Radą stanowiące, że w ramach rocznego budżetu instytucje te nie wpływają na wzajemne budżety administracyjne. Zostało zawarte w 1970 r., a w ostatnich latach było kwestionowane z dwóch powodów. Po pierwsze zwiększyły się kompetencje Rady inne niż w zakresie stanowienia prawa, stanowi ona także organ wykonawczy oraz może podejmować działania w obszarze polityki zewnętrznej UE, podczas gdy PE jest jedynie instytucją stanowiącą prawo. Jest zatem uzasadnione, by PE mógł wykonywać swoje uprawnienia do zmiany budżetu Rady, jednak Rada nadal nie powinna mieć wpływu na budżet wewnętrzny PE. Po drugie Rada sprzeciwiała się pełnej kontroli swoich wydatków ze strony Komisji Kontroli Budżetowej PE. Było to przedmiotem briefingu i badania przeprowadzonego przez Komisję Kontroli Budżetowej (Benedetto et al. 2017).

Rada dołączyła następującą rezolucję do traktatu z 1970 r.:

„Rada zobowiązuje się do niezmienności preliminarza wydatków Parlamentu Europejskiego. Zobowiązanie to jest wiążące jedynie wtedy, gdy preliminarz ten nie stoi w sprzeczności z przepisami Wspólnoty, w szczególności odnoszącymi się do Regulaminu pracowniczego urzędników i warunków zatrudnienia innych pracowników oraz do siedziby instytucji” (Jednolity akt europejski 1987: 1091).

W odpowiedzi na pytanie poselskie skierowane przez posła do PE Hansa-Petera Martina w 2010 r. Rada wyjaśniła: „Rezolucja ta zawsze była interpretowana i stosowana przez PE i Radę w taki sposób, że każda z instytucji powstrzymuje się od kwestionowania budżetu administracyjnego drugiej instytucji” (Parlament Europejski 2010).

## 5.5 „Brak linii budżetowych pozbawionych podstawy prawnej”

W latach 70. zakwestionowano możliwość utworzenia przez PE lub Radę nowych linii w budżecie na wydatki, którym nie towarzyszył akt lub konkretny artykuł traktatu umożliwiający ich utworzenie. PE przyjął stanowisko, że wszystko zatwierdzone w budżecie rocznym staje się automatycznie podstawą prawną, w związku z czym utworzył 15 nowych linii w budżecie na 1978 r. (De Feo 2015b: 71). Rada i Komisja także tworzyły nowe linie. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości anulowało linie budżetowe, które zostały uzgodnione bez podstawy prawnej (Trybunał Sprawiedliwości 1998). Spór ten został rozstrzygnięty dzięki porozumieniu w sprawie podstaw prawnych i wykonania budżetu zawartym w rozporządzeniu finansowym UE, którego najnowsza wersja pochodzi z 2018 r. (Parlament Europejski i Rada 2018: art. 59). Porozumienie to zezwala na trzy typy linii budżetowych bez odrębnego aktu prawnego. Po pierwsze, projekty pilotażowe mające na celu badanie wykonalności kwestii będącej przedmiotem rozwoju, ograniczone do dwóch lat i o koszcie nieprzekraczającym 50 mln EUR rocznie. Program Erasmus został uruchomiony w latach 80. jako projekt pilotażowy. Po drugie, działania przygotowawcze, których celem jest przygotowanie przyszłych inicjatyw i które mogą trwać trzy lata, chociaż przed rokiem 3 wymagany jest akt prawny. Po trzecie są to działania autonomiczne, które dotyczą administracji instytucji.

## BIBLIOGRAFIA

- Benedetto, G. (2013) 'The EU budget after Lisbon: rigidity and reduced spending?' *Journal of Public Policy* 33(3): 345-369. Benedetto, G. (2017) 'Institutions and the route to reform of the European Union's budget revenue, 1970-2017', *Emprica* 44(4): 615-633.
- Benedetto, G., Rinaldi, D. and Aden, H. (2017) *Democratic accountability of the Council's budget: Council executive powers*, PE 572.723, Brussels: European Parliament.
- Benedetto, G. (2019) 'The European Parliament as a Budgetary Extractor since the Lisbon Treaty', *Journal of European Integration* 41(3): 329-345.
- Benedetto, G. and Høyland, B. (2007) 'The EU Annual Budgetary Procedure: The Existing Rules and Proposed Reforms of the Convention and Intergovernmental Conference, 2002-04', *Journal of Common Market Studies* 45(3): 565-587.
- Council (1970) Council Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources, (70/243/ECSC, EEC, Euratom), *Official Journal* L 094/19, 28/04/1970: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31970D0243&from=EN>
- Council (1985) Council Decision of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources, (85/257/EEC, Euratom), *Official Journal* L 128/15, 14/05/1985: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985D0257&from=EN>
- Council (1988) Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources (88/376/EEC, Euratom), *Official Journal* L 185/24, 15.7.1988: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988D0376:EN:HTML>
- Council (1994) Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities' own resources (94/728/EC, Euratom), *Official Journal* L 293/9, 12.11.1994: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994D0728&from=EN>
- Council (2000) Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources (2000/597/EC, Euratom), *Official Journal* L 253/42, 07/10/2000: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000D0597&from=EN>
- Council (2007) Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom), *Official Journal* L 163/17, 23.6.2007: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0436&from=EN>
- Council (2013) Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, *Official Journal* L 347/884: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>
- Council (2014) Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union (2014/335/EU, Euratom), *Official Journal* L 168/105, 7.6.2014: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0335&from=EN>
- De Feo, A. (2015a) 'History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part I: European Coal and Steel Community', European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 538.883.

- De Feo, A. (2015b) 'History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part II: The non-elected Parliament, 1957-1978', European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 563.508.
- De Feo, A. (2017) 'The European Budget: Motor or Brake of European Integration? A Walk through 40 Years of Budgetary Decisions', in Becker, S., Bauer, M. and De Feo, A. (eds.) *The New Politics of the European Union Budget*, Baden-Baden: Nomos.
- European Commission (1987) Making a success of the Single Act: a new frontier for Europe, COM (87) 100 final. Brussels: 15.02.1987.
- European Commission (2018a) Proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union, COM(2018) 325 final, 2018/0135 CNS, Brussels, 2.5. 2018: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/system-own-resources-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/system-own-resources-may2018_en.pdf)
- European Commission (2018b) A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM(2018) final, Brussels, 2.5.2018: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_en.pdf)
- European Court (1998) Judgment of the Court of 12 May 1998 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Commission of the European Communities Community action programme to combat social exclusion - Funding - Legal basis, Case C-106/96: [http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/EU%20social%20law/EU%20case-law/Judgments/20120410-010848\\_JC\\_106\\_96enpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/EU%20social%20law/EU%20case-law/Judgments/20120410-010848_JC_106_96enpdf.pdf)
- European Parliament (2010) Council reply to parliamentary question E-6478/2009, 10 March 2010: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-6478&language=EN#ref1>
- European Parliament and Council (2018) Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012, *Official Journal* L 193/1, 30.7.2018: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1046&from=EN>
- European Parliament, Council and Commission (1982) Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission of 30 June 1982 on various measures to improve the budgetary procedure, *Official Journal* C 194, 28.07.1982.
- European Parliament, Council and Commission (1988) Interinstitutional Agreement of 29 June 1988 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal* L 185/33, 15.07.1988.
- European Parliament, Council and Commission (1993) Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal* C 331/1, 7.12.1993.

- European Parliament, Council and Commission Council (1999) Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal C 172/1*, 18.6.1999.
- European Parliament, Council and Commission (2006) Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, *Official Journal C 139/1*, 14.6.2006.
- Lindner, J. (2006) *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, Abingdon: Routledge.
- Monti M., Daianu D., Fuest C., Georgieva K., Kalfin I., Lamassoure A., Moscovici P., Simonyte I., Timmermans F. and Verhofstadt G. (2017) *Future financing of the EU: final report and recommendation of the High Level Group on own resources*. Brussels: European Commission: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/future-financing-hlgor-final-report\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf)
- Single European Act (1987) Single European Act, Treaties establishing the European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Traité (1970) Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés Européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission des Communautés Européennes, *Journal Officiel L 2/1*, 2.1.1971.
- Treaty (1975) Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities, *Official Journal. L 359/1*, 31.12.1977

## ZAŁĄCZNIKI

### Załącznik I: Chronologia budżetu UE

1952 r.: ustanowienie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Jest ona finansowana z podatku od obrotu przemysłu węglowego i stalowego.

1958 r.: ustanowienie Wspólnoty Energii Atomowej i Wspólnoty Gospodarczej. Budżetowanie roczne ze szczególnymi rolami Komisji, Rady, Parlamentu i Komisji Obrachunkowej. Są one finansowane z wkładów krajowych. Uruchomienie Europejskiego Funduszu Społecznego. Rada może zatwierdzać sprawozdania finansowe przez udzielanie absolutorium budżetowego.

1962 r.: rozpoczęcie finansowania rolnictwa.

1967 r.: Wspólnoty łączą się ze sobą dzięki jednej procedurze budżetowej.

1970 r.: Parlament zyskuje ostatnie słowo w zakresie wydatków nieobowiązkowych w budżecie. Ustanowienie zasobów własnych w celu finansowania budżetu z taryf i podatku od wartości dodanej (VAT). Rada i Parlament wspólnie udzielają absolutorium budżetowego. Dżentelmeńska umowa przewidująca, że Rada i Parlament nie wpływają na wzajemne budżety administracyjne.

1975 r.: ustanowienie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

1977 r.: Parlament zyskuje uprawnienia do odrzucenia budżetu. Udzielanie absolutorium wspólnie przez Radę i Parlament zastąpione absolutorium udzielanym przez Parlament. Europejski Trybunał Obrachunkowy zastępuje Komisję Obrachunkową i rewidenta EWWiS.

1978 r.: kwestia „braku linii budżetowych pozbawionych podstawy prawnej” prowadzi do sporu rozpatrywanego przez Trybunał w 1998 r. i rozwiązanego w rozporządzeniu finansowym.

1979 r.: pierwsze wybory bezpośrednie do Parlamentu Europejskiego. Parlament odrzuca budżet na 1980 r., ustanawia Komisję Kontroli Budżetowej oraz przyjmuje absolutorium dla każdej instytucji i agencji zamiast jednego absolutorium dla całego budżetu.

1984 r.: Rada w Fontainebleau zatwierdza rabat brytyjski i podniesienie stawki poboru zasobów VAT.

1988 r.: porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie długoterminowych perspektyw finansowych, w tym zwiększenie środków na rzecz rozwoju regionalnego/spójności. Decyzja w sprawie zasobów własnych, która ogranicza zależność od VAT oraz wprowadza wkłady oparte na produkcie narodowym brutto.

1993 r.: Trybunał Obrachunkowy zyskuje nowe uprawnienie do udzielania lub odmowy wydania poświadczenia wiarygodności w celu potwierdzenia, że roczne sprawozdania finansowe UE są prawidłowe.

1998 r.: odmowa udzielenia poświadczenia wiarygodności przez Trybunał Obrachunkowy dla sprawozdania finansowego za 1996 r. prowadzi do odmowy udzielenia absolutorium przez Parlament Europejski, a w marcu 1999 r. do dymisji Komisji.

2006 r.: Parlament Europejski odrzuca nowe perspektywy finansowe w celu zabezpieczenia swoich preferencji politycznych przed zatwierdzeniem.

2009 r.: wchodzi w życie traktat lizboński, który wprowadza największe zmiany w przepisach budżetowych od 1977 r. Proces pojednawczy dotyczący rocznego budżetu skutkuje późnym uzgodnieniem budżetów na lata 2011, 2013, 2015 i 2019.

## **Załącznik II: Cykl rocznego budżetu i absolutorium, przykład budżetu z 2019 r.**

Styczeń–marzec 2018 r.: Komisja Budżetowa Parlamentu przygotowuje wytyczne dotyczące budżetu na 2019 r.

Kwiecień 2018 r.: Komisja otrzymuje preliminarz potrzeb w zakresie wydatków na 2019 r. od własnych służb oraz wszystkich innych instytucji i agencji.

Czerwiec 2018 r.: Komisja proponuje budżet na 2019 r. przed przewidzianym prawem terminem przypadającym na 1 września.

Lipiec 2018 r.: Komisja Budżetowa Parlamentu przygotowuje mandat w zakresie budżetu na 2019 r.

Wrzesień 2018 r.: Rada przyjmuje wspólne stanowisko w sprawie budżetu na 2019 r.

Wrzesień–październik 2018 r.: przyjęcie zmian przez Komisję Budżetową Parlamentu, a następnie zgromadzenie plenarne.

Październik–listopad 2018 r.: komitet pojednawczy obraduje przez trzy tygodnie, ale nie jest w stanie osiągnąć porozumienia, budżet nie zostaje przyjęty.

Grudzień 2018 r.: budżet na 2019 r. szybko ponownie zaproponowany przez Komisję oraz przyjęty przez Radę i Parlament.

Rok 2019: wykonanie budżetu. Budżety korygujące przyjmowane w przypadku zmieniających się okoliczności.

Maj 2020 r.: Komisja przedstawia sprawozdania finansowe za 2019 r.

Maj–październik 2020 r.: Trybunał Obrachunkowy bada sprawozdania finansowe za 2019 r.

Listopad 2020 r.: Trybunał Obrachunkowy publikuje sprawozdanie roczne za 2019 r. oraz wydaje (lub nie) poświadczenie wiarygodności.

Listopad 2020 r.–styczeń 2021 r.: Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu prowadzi posiedzenia z udziałem komisarzy oraz ocenia sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego i poświadczenie wiarygodności za 2019 r.

Styczeń–luty 2021 r.: Rada podejmuje decyzję na podstawie głosowania większością kwalifikowaną w sprawie zalecenia odnoszącego się do absolutorium.

Luty 2021 r.: Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu przygotowuje rezolucję w sprawie absolutorium.

Marzec 2021 r.: Parlament podejmuje decyzję w sprawie absolutorium za 2019 r. o 1) jego udzieleniu lub 2) odmowie udzielenia lub 3) opóźnieniu o sześć miesięcy, z zastrzeżeniem dalszych zapytań.

Październik 2021 r.: w przypadku opóźnienia Parlament musi podjąć decyzję o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium za 2019 r.



## Załącznik III: Wieloletnie zaciąganie zobowiązań na wydatki od 1988 r.

1988–1992 (ceny z 1988 r.)	Łącznie (w mln ECU)	Średnia roczna (w mln ECU)	% wydatk ów	% poziomu bazowego wynoszącego 1,28 % PNB	1993–1999 (ceny z 1992 r.)	Łącznie (w mln ECU)	Średnia roczna (w mln ECU)	% wydatk ów	% poziomu bazowego wynoszącego 1,28 % PNB
Wieloletnie strategie polityczne	9 310	1 862	3,8	3,6	Polityka wewnętrzna	31 587	4 512	6,0	6,0
Spójność	53 140	10 628	21,7	20,4	Spójność	176 398	25 200	33,3	33,3
Rolnictwo	142 200	28 440	58,1	54,5	Rolnictwo	255 570	36 510	48,2	48,2
Inne strategie polityczne	12 488	2 497,6	5,1	4,8	Działania zewnętrzne	32 400	4 629	6,1	6,1
Administracja	22 700	4 540	9,3	8,7	Administracja	25 480	3 640	4,8	4,8
Zobowiązania	244 578	48 916			Zobowiązania	529 885	75 698		
Płatności	234 679	46 936			Płatności	505 238	72 177		
Zobowiązania % PNB	1,20				<b>Zobowiązania % PNB</b>	<b>1,28</b>			
Płatności % PNB	1,15				Płatności % PNB	1,22			
„Pozycje pozabudżetowe” ze względu na zobowiązania wynoszące mniej niż 1,28 % PNB	16 305			6,3	„Pozycje pozabudżetowe” ze względu na zobowiązania wynoszące mniej niż 1,28 % PNB	0			0
Zobowiązania przy poziomie 1,28 procent PNB	260 883				Zobowiązania przy poziomie 1,28 procent PNB	529 885			

Źródła: Parlament Europejski, Rada i Komisja (1988; 1993; 1999; 2006), Rada (2013), Komisja Europejska (2018b)

2000–2006 (ceny z 1999 r.)	Łącznie (w mln EUR)	Średnia roczna (w mln EUR)	% wydat ków	% poziomu bazowego wynoszące go 1,28 % PNB	2007–2013 (ceny z 2004 r.)	Łącznie (w mln EUR)	Średnia roczna (w mln EUR)	% wydatk ów	% poziomu bazowego wynoszące go 1,28 % DNB
Polityka wewnętrzna	43 830	6 261	6,8	5,7	Konkurencyjność	74 098	10 585	8,6	7,0
Spójność	213 010	30 430	33,0	27,8	Spójność	308 041	44 006	35,6	29,2
Rolnictwo i rybołówstwo	267 370	38 196	41,4	34,9	Rolnictwo i rybołówstwo	293 105	41 872	33,9	27,8
Środowisko i rozwój obszarów wiejskich	30 370	4 339	4,7	4,0	Środowisko i rozwój obszarów wiejskich	78 239	11 177	9,0	7,4
Pomoc przedakcesyjna	21 840	3 120	3,4	2,9	Wolność, obywatelstwo	10 770	1 539	1,2	1,0
Działania zewnętrzne	32 060	4 580	5,0	4,2	Globalny wymiar Europy	49 463	7 066	5,7	4,7
Administracja	33 660	4 809	5,2	4,4	Administracja	49 800	7 114	5,8	4,7
Zobowiązania	646 190	92 313			Zobowiązania	864 316	123 474		
Płatności	641 500	91 643			Płatności	820 780	117 254		
Zobowiązania % PNB	1,08				Zobowiązania % DNB	1,05			
Płatności % PNB	1,07				Płatności % DNB	1			
„Pozycje pozabudżetowe” ze względu na zobowiązania wynoszące mniej niż 1,28 % PNB	119 665			15,6	„Pozycje pozabudżetowe” ze względu na zobowiązania wynoszące mniej niż 1,28 % DNB	189 326			18,0
Zobowiązania przy poziomie 1,28 procent PNB	765 855				Zobowiązania na poziomie 1,28 procent DNB	1 053 642			

2014–2020 (ceny z 2011 r.)	Łącznie (w mln EUR)	Średnia roczna (w mln EUR)	% wydatków	% poziomu bazowego wynoszącego 1,28 % DNB	2021–2027 (ceny z 2018 r.)	Łącznie (w mln EUR)	Średnia roczna (w mln EUR)	% wydatków	% poziomu bazowego wynoszącego 1,28 % DNB
Konkurencyjność	125 614	17 945	13,1	10,2	Rynek, innowacje, usługi cyfrowe	166 303	23 758	14,7	12,7
Spójność	325 149	46 450	33,9	26,5	Spójność	330 642	47 235	29,1	25,3
					Wartości	61 332	8 762	5,4	4,7
Rolnictwo i rybołówstwo	277 851	39 693	28,9	22,6	Rolnictwo i rybołówstwo	254 247	36 321	22,4	19,4
Środowisko i rozwój obszarów wiejskich	95 328	13 618	9,9	7,8	Środowisko i rozwój obszarów wiejskich	82 379	11 768	7,3	6,3
Wolność, obywatelstwo Globalny wymiar Europy	15 686	2 241	1,6	1,3	Migracja i zarządzanie granicami	30 829	4 404	2,7	2,4
	58 704	8 386	6,1	4,8	Sąsiedztwo i świat	108 929	15 561	9,6	8,3
					Bezpieczeństwo i obrona	24 323	3 475	2,1	1,9
Administracja	61 629	8 804	6,4	5,0	Inne wydatki administracyjne	58 547	8 364	5,2	4,5
						17 055	2 436	1,5	1,3
Zobowiązania	959 988	137 141			Zobowiązania	113 4583	162 083		
Płatności	908 400	129 771			Płatności	1 104 803	157 829		
Zobowiązania % DNB	1				Zobowiązania % DNB	1,11			
Płatności % DNB	0,95				Płatności % DNB	1,08			
„Pozycje pozabudżetowe” ze względu na zobowiązania wynoszące mniej niż 1,28 % DNB	268 797			21,9	„Pozycje pozabudżetowe” ze względu na zobowiązania wynoszące mniej niż 1,28 % DNB	173 765			13,3

Zobowiązania na poziomie 1,28 procent DNB	1 228 785				Zobowiązania na poziomie 1,28 procent DNB	1 308 348			
---	-----------	--	--	--	---	-----------	--	--	--



---

Budżet Unii Europejskiej opiera się na trzech filarach: wydatkach, finansowaniu i kontroli. Niniejsze opracowanie przedstawia genezę budżetu, jego ewolucję za sprawą planowania wieloletniego i sporządzanie budżetu rocznego. Ma to związek ze zmieniającymi się uprawnieniami Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do budżetu oraz ewolucją jego finansowania i procesu kontroli. Od powstania pierwszej Wspólnoty Europejskiej w 1952 r. budżet jest przyczyną napięć między instytucjami europejskimi i państwami członkowskimi. Istnieje też ścisły związek między reformą wydatków a reformą finansowania.

---

#### **ZASTRZEŻENIE PRAWNE**

Niniejszy dokument jest skierowany do posłów i pracowników Parlamentu Europejskiego i zawiera informacje, które mogą być pomocne w pracach parlamentarnych. Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Parlamentu Europejskiego.