



WYDATKI UNII

Wydatki budżetowe są zatwierdzane wspólnie przez Radę i Parlament. Roczny budżet UE musi przestrzegać pułapów budżetowych uzgodnionych w wieloletnich ramach finansowych (WRF) w odniesieniu do poszczególnych programów i obszarów polityki, np. dotyczących spójności, rolnictwa czy stosunków zewnętrznych. Instrumenty na rzecz elastyczności zapewniają zdolność UE do reagowania w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych potrzeb. Wykorzystywanie instrumentów finansowych tworzy efekt dźwigni w zakresie wydatków UE.

PODSTAWA PRAWNA

- Artykuły 310–325 i 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz artykuły 106a, 171–182 i 203 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002^[1];
- Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020^[2];
- Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami^[3].

CEL

Finansowanie polityki Unii Europejskiej w ramach dyscypliny budżetowej zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami.

ZASADY PODSTAWOWE

Zgodnie z art. 6–35 rozporządzenia w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii budżet Wspólnoty podlega dziewięciu zasadom ogólnym: jedności, rzetelności budżetowej, jednoroczności, równowagi, jednostki rozliczeniowej (euro), uniwersalności, specyfikacji (wszystkie środki przydzielane są na konkretne typy wydatków), należytego zarządzania finansami oraz przejrzystości.

Konieczne jest pogodzenie reguły jednoroczności z koniecznością prowadzenia działań wieloletnich, których znaczenie w budżecie wzrosło. Dlatego też w budżecie znajdują się środki zróżnicowane, w których skład wchodzi:

[1]Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1.

[2]Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 884.

[3]Dz.U. C 373 z 20.12.2013, s. 1.

- środki na zobowiązania, pokrywające całkowity koszt zobowiązań prawnych w danym roku budżetowym zaciągniętych na poczet działań prowadzonych przez kilka lat;
- środki na płatności, pokrywające wydatki związane z realizacją zobowiązań zaciągniętych w danym roku budżetowym lub w poprzednich latach budżetowych.

Zasada jedności też nie jest w pełni przestrzegana ze względu na fakt, że na przykład środki Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) (5.3.1) nie są uwzględnione w budżecie. Jednak z uwagi na apele Parlamentu Porozumienie międzyinstytucjonalne z grudnia 2013 r. w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami stanowi, że Komisja przygotowuje sprawozdanie roczne zawierające przegląd finansowych i budżetowych konsekwencji różnych działań Unii, zarówno finansowanych z budżetu UE, jak i ze środków spoza budżetu. Sprawozdanie to zawiera informacje o EFR, różnych operacjach zaciągania i udzielania pożyczek – obejmujące Europejski Mechanizm Stabilizacji i Europejski Instrument Stabilności Finansowej (2.6.8) – oraz fundusze powiernicze UE na rzecz działań zewnętrznych, które nabrały znaczenia w wyniku sytuacji migracyjnej.

STRUKTURA BUDŻETU WEDŁUG RODZAJU ŚRODKÓW

1. Wydatki operacyjne / wydatki administracyjne / budżety na działania indywidualne

Budżet ogólny podzielony jest na dziesięć sekcji, po jednej dla każdej instytucji. O ile sekcje pozostałych instytucji obejmują głównie wydatki administracyjne, sekcja Komisji (sekcja III) zawiera również wydatki operacyjne przeznaczone na finansowanie działań i programów oraz pokrywanie kosztów administracyjnych ich realizacji (pomoc techniczna, agencje, zasoby ludzkie). W 2018 r. łączne wydatki administracyjne odpowiadają 6,04 % całkowitego budżetu w wysokości 160 113,5 mln EUR.

Komisja stosuje nomenklaturę budżetową, która przedstawia zasoby w podziale na obszary polityki i działania, co ułatwia ocenę kosztów i skuteczności poszczególnych dziedzin polityki UE („budżetowanie zadaniowe”).

2. Wieloletnie ramy finansowe (WRF) (1.4.3)

Począwszy od 1988 r. wydatki Wspólnoty i UE ujmowane są w wieloletnie ramy, które dzielą budżet na działy odpowiadające szeroko rozumianym obszarom polityki z określonymi pułapami wydatków odzwierciedlającymi główne priorytety budżetowe dla danego okresu. Pierwszy okres programowania obejmował 5 lat, natomiast następny okres i okres obecny – po 7 lat. Roczny budżet nie może przekraczać ograniczeń określonych w ramach wieloletnich.

Polityka rolna i wiejska pozostaje polityką, na którą przeznaczona jest największą część budżetu, a następną w kolejności jest polityka regionalna. Poniższa tabela przedstawia podział budżetu na 2018 r. na poszczególne obszary polityki zdefiniowane w bieżących wieloletnich ramach finansowych 2014–2020.

Budżet na 2018 r. w postaci przyjętej: rozbicie środków na zobowiązania na kategorie WRF

Dział WRF	W mln EUR	%
Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	22 001,5	13,7 %
Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	55 532,2	34,7 %
Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne	59 285,3	37,0 %
Bezpieczeństwo i obywatelstwo	3493,2	2,2 %
Globalny wymiar Europy	9568,8	6,0 %

Administracja	9665,5	6,0 %
Inne	566,9	0,4 %
Ogółem	160 113,5	100,0 %

3. Instrumenty na rzecz elastyczności i reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych

Oprócz wydatków zaplanowanych w celu finansowania polityki UE w ramach programów wieloletnich w budżecie UE zarezerwowano pewne środki finansowe, aby reagować na niespodziewane kryzysy i sytuacje. Te szczególne instrumenty na rzecz elastyczności można wykorzystywać w przypadku kryzysów gospodarczych (np. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji), klęsk żywiołowych (np. Fundusz Solidarności), nadzwyczajnych sytuacji humanitarnych (np. rezerwa na pomoc nadzwyczajną) lub innych niespodziewanych potrzeb (np. instrument elastyczności) w państwach członkowskich UE, krajach kandydujących i poza UE. Takie finansowanie pozwala na pokrycie kosztów związanych z wyjątkowymi potrzebami finansowymi, zazwyczaj poza pułapami WRF.

OPERACJE UDZIELANIA POŻYCZEK ORAZ INSTRUMENTY FINANSOWE

Instrumenty finansowe w formie zasileń kapitałowych, kapitału wysokiego ryzyka, gwarancji lub innych instrumentów podziału ryzyka zostały włączone do szeregu programów UE, aby zwiększyć możliwości wywoływania efektu dźwigni przez pomoc finansową UE.

W ramach pakietu środków uzgodnionego w Radzie w dniu 9 maja 2010 r. z myślą o państwach członkowskich, które doświadczają trudności lub są zagrożone poważnymi trudnościami, ustanowiony został europejski mechanizm stabilizacji finansowej, aby udzielać pomocy finansowej w formie pożyczek lub linii kredytowych gwarantowanych przez budżet UE. Instrument wsparcia bilansu płatniczego umożliwia pomoc finansową dla państw członkowskich, których walutą nie jest euro (2.6.8). Ponadto możliwe jest udzielanie pomocy makrofinansowej w formie pożyczek lub dotacji państwom niebędącym członkami UE.

Od 1978 r. gama operacji i instrumentów zwiększyła się znacząco, a w ciągu ostatnich kilku lat rozszerzono ją jeszcze bardziej, w szczególności poprzez Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Przed przyjęciem Traktatu z Lizbony wydatki budżetowe klasyfikowane były jako obowiązkowe (jeżeli były związane ze zobowiązaniami wynikającymi z traktatów lub aktów przyjętych zgodnie z Traktatem) albo nieobowiązkowe. W przypadku wydatków nieobowiązkowych decydujący głos miał Parlament, zaś co do wydatków obowiązkowych decydujący głos miała Rada. Parlament zakwestionował takie rozróżnienie, uznając je za ograniczenie swoich uprawnień. Traktat z Lizbony znosi rozróżnienie między wydatkami obowiązkowymi i nieobowiązkowymi, nadając Parlamentowi i Radzie wspólne uprawnienia budżetowe dotyczące całego budżetu (1.2.5).

Parlament nalegał również na przejrzystość budżetową i odpowiednią kontrolę wszystkich operacji i instrumentów, a także wezwał do tego, by wszystkie wydatki i dochody wynikające z decyzji podjętych przez instytucje UE lub w ich imieniu, m.in. operacje zaciągania i udzielania pożyczek lub gwarancji kredytowych, były przedstawiane w dokumencie załączanym każdego roku do projektu budżetu, zapewniając całościowy przegląd finansowych i budżetowych konsekwencji działań UE.

Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu spotyka się raz w roku z EBI ([1.3.15](#)) w celu kontrolowania jego działalności finansowej i przygotowuje roczne sprawozdanie oceniające realizację jego zadań i wcześniejsze wyniki. Komisja Kontroli Budżetowej oraz Komisja Gospodarcza i Monetarna Parlamentu postanowiły sporządzać roczne sprawozdanie oceniające bieżące i przyszłe działania EBI; każda z tych komisji jest na przemian komisją przedmiotowo właściwą. Parlament uważa, że instrumenty finansowe mogą stanowić wartościowe narzędzie służące zwiększeniu efektów wykorzystania funduszy UE, podkreślił jednak, że instrumenty te należy stosować pod rygorem przestrzegania ścisłych warunków, aby uniknąć ryzyka dla budżetu. W tym celu w rozporządzeniu finansowym zawarto szczegółowe zasady wykorzystywania instrumentów finansowych.

Vera Milićević
10/2018