



KONTROLA BUDŻETOWA

Kontrola budżetu europejskiego jest sprawowana w obrębie każdej instytucji UE oraz na szczeblu państw członkowskich. Ważną pracą kontrolną na różnych szczeblach wykonują Trybunał Obrachunkowy i Parlament. Każdego roku Parlament bada wykonanie budżetu w celu udzielenia absolutorium Komisji Europejskiej, pozostałym instytucjom europejskim i agencjom Unii.

PODSTAWA PRAWNA

- Artykuły 287, 317, 318, 319, 322 i 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012; zob. w szczególności tytuł II rozdział 7 o zasadzie należytego zarządzania finansami oraz wykonaniu, a także tytuł XIV o kontroli zewnętrznej i udzieleniu absolutorium;
- 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, część III;
- Regulamin Parlamentu Europejskiego, tytuł II, rozdział 6, art. 92a, 93 i 94; tytuł V rozdział 2 art. 125; załącznik IV.

CELE

Zapewnienie legalności, dokładności i należytego zarządzania finansami w ramach operacji budżetowych oraz systemów kontroli finansowej, a także należytego zarządzania finansami w ramach europejskiego budżetu (gospodarność, efektywność i skuteczność) przy jednoczesnym zapewnieniu – to zadanie należy do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Parlamentu Europejskiego – realizacji tych celów (kryteria skuteczności).

OSIĄGNIĘCIA

A. Kontrola na szczeblu krajowym

Wstępną kontrolę dochodów i wydatków sprawują głównie organy krajowe. Utrzymały one swoje uprawnienia, zwłaszcza w odniesieniu do tradycyjnych zasobów własnych (zob. notę [1.4.1](#)), w przypadku których dysponują procedurami niezbędnymi do poboru i kontrolowania

określonych kwot. W związku z tym warto przypomnieć, że dnia 26 maja 2014 r.^[1] Rada przyjęła zbiór środków ustawodawczych, w tym nową decyzję w sprawie zasobów własnych, wprowadzając pewne zmiany do systemu zasobów własnych na lata 2014-2020. Nowe zasady dotyczące zasobów własnych obowiązują od wejścia w życie tej decyzji w dniu 1 października 2016 r. z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2014 r. Jednocześnie kwestią niezmiernie ważną dla instytucji Unii Europejskiej jest pobór tradycyjnych zasobów własnych. Kontrolę budżetową sprawuje się również poprzez zwalczanie nadużyć finansowych (zob. notę [1.4.6](#)). Wydatki operacyjne w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz funduszy strukturalnych są ponadto kontrolowane w pierwszej kolejności przez organy państw członkowskich.

B. Kontrola na szczeblu Unii Europejskiej

1. Kontrola wewnętrzna

W każdej instytucji kontrolę sprawują urzędnicy zatwierdzający i księgowi, a następnie audytor wewnętrzny danej instytucji.

2. Kontrola zewnętrzna: kontrola sprawowana przez Trybunał Obrachunkowy (zob. notę [1.3.12](#))

Kontrolę zewnętrzną sprawują krajowe trybunały obrachunkowe oraz Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej, który co roku przedkłada władzy budżetowej szczegółowe sprawozdania zgodnie z postanowieniami art. 287 TFUE. Są to:

- poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw (DAS);
- roczne sprawozdanie na temat wykonania budżetu ogólnego, w tym również budżetów wszystkich instytucji i organów zdecentralizowanych;
- sprawozdania specjalne na temat kwestii szczegółowych;
- sprawozdania z kontroli i opinie;
- sprawozdania szczegółowe i pisemne stanowiska;
- specjalne sprawozdania roczne dotyczące agencji i organów Unii Europejskiej.

Trybunał przedkłada również sprawozdania dotyczące operacji zaciągania i udzielania pożyczek oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR).

3. Kontrola na szczeblu politycznym: kontrola sprawowana przez Parlament Europejski

W Parlamencie Europejskim Komisja Kontroli Budżetowej odpowiada za określanie stanowiska Parlamentu, a w szczególności za:

- kontrolę wykonania budżetu Unii i EFR;
- zamykanie przedstawienia i kontroli rachunków i bilansów Unii, jej instytucji i finansowanych przez nią organów;
- kontrolę działalności finansowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego (zob. notę [1.3.15](#));
- monitorowanie opłacalności różnych form europejskiego finansowania w zakresie wdrażania polityk Unii;

[1]Decyzja Rady z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2014/335/UE, Euratom), L 168/105 z 7.6.2014.

- badanie nadużyć i nieprawidłowości w wykonywaniu budżetu Unii, przyjmowanie środków w celu przeciwdziałania tym nadużyciom i nieprawidłowościom oraz ich ścigania, jak również ochrona ogólnych interesów finansowych Unii.

Komisja przygotowuje również decyzje w sprawie absolutorium.

Procedura udzielania absolutorium

Raz w roku Parlament, stosując się do zalecenia Rady, udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu za rok n-2 po zapoznaniu się ze sprawozdaniami z działalności dyrekcji generalnych Komisji, z rocznym sprawozdaniem Komisji z zarządzania i wyników, sprawozdaniem oceniającym (art. 318 TFUE) oraz z rocznym sprawozdaniem Trybunału Obrachunkowego i odpowiedziami Komisji i innych instytucji na zadane pytania (art. 319 TFUE). Członkowie Komisji Kontroli Budżetowej przygotowują stanowisko Parlamentu w sprawie sprawozdań specjalnych Trybunału Obrachunkowego, zazwyczaj w formie dokumentów roboczych z wytycznymi dla sprawozdawcy generalnego ds. absolutorium. Komisja i inne instytucje mają obowiązek stosowania się do uwag Parlamentu Europejskiego zawartych w rezolucjach w sprawie absolutorium (art. 319 ust. 3 TFUE i art. 262 rozporządzenia finansowego). Parlament co roku udziela absolutorium również pozostałym instytucjom i agencjom. Parlament udziela Komisji odrębnego absolutorium z wykonania budżetu EFR, ponieważ nie jest on jeszcze ujęty w budżecie ogólnym. Decyzja i rezolucja Parlamentu w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego UE, sekcja I – Parlament Europejski, są kierowane do przewodniczącego Parlamentu.

Zasadniczo Parlament rozpatruje sprawozdania w sprawie absolutorium na posiedzeniu plenarnym do dnia 15 maja (art. 260 rozporządzenia finansowego). A zatem, poza wyjątkowymi sytuacjami, głosowania w sprawie udzielenia absolutorium odbywają się w trakcie majowej sesji miesięcznej, a w przypadku odroczenia – w trakcie październikowej sesji miesięcznej. Jeżeli większość posłów nie poprze wniosku dotyczącego udzielenia absolutorium lub jeśli Parlament postanowi wstrzymać decyzję o udzieleniu absolutorium, informuje on odnośne instytucje i jednostki organizacyjne o powodach odroczenia udzielenia absolutorium. Muszą one bezzwłocznie przedsięwziąć środki niezbędne w celu wyeliminowania przeszkód uniemożliwiających podjęcie decyzji o udzieleniu absolutorium. Następnie w ciągu sześciu miesięcy Komisja Kontroli Budżetowej przedkłada nowe sprawozdanie zawierające nowy wniosek dotyczący udzielenia bądź odmowy udzielenia absolutorium.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

A. Kształtowanie się uprawnień

W latach 1958-1970 Parlament Europejski był jedynie informowany o decyzjach w sprawie udzielanego Komisji przez Radę absolutorium z wykonania budżetu. W 1971 r. Parlament uzyskał prawo do udzielania absolutorium wraz z Radą. Od dnia 1 czerwca 1977 r., kiedy zaczął obowiązywać traktat z dnia 22 lipca 1975 r., Parlament sam udziela absolutorium z prowadzenia rachunków po zapoznaniu się z zaleceniem Rady. Warto również wspomnieć, że Parlament Europejski za pośrednictwem swoich właściwych komisji przesłuchuje kandydatów na komisarzy i że Komisja Kontroli Budżetowej przesłuchuje kandydatów na członków Trybunału Obrachunkowego, jak również kandydatów proponowanych na stanowisko dyrektora generalnego Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz na członków Komitetu Nadzoru OLAF. Stanowiska te nie mogą zostać obsadzone bez przeprowadzenia tych przesłuchań w Parlamencie. Należy także zwrócić uwagę, że dyrektor generalny OLAF jest mianowany przez Komisję Europejską po konsultacji z Parlamentem

Europejskim i Radą oraz że członkowie Komitetu Nadzoru OLAF wyznaczani są, w drodze wspólnego porozumienia, przez Parlament, Radę i Komisję.

B. Znaczenie udzielania absolutorium

Parlament Europejski może podjąć decyzję o odroczeniu absolutorium, jeżeli uważa, że w określonych aspektach zarządzania budżetem przez Komisję występują braki. Odmowa udzielenia absolutorium może być uznana za jednoznaczna z żądaniem ustąpienia Komisji z urzędu. Groźbę tę zrealizowano w grudniu 1998 r.: po głosowaniu na sesji plenarnej, w którym wniosek o udzielenie absolutorium został odrzucony, powołano grupę pięciu niezależnych ekspertów, którzy zbadali prawdziwość skierowanych przeciwko Komisji zarzutów oszustwa, złego zarządzania i nepotyzmu; w dniu 16 marca 1999 r. wszyscy członkowie Komisji jednocześnie ustąpili z zajmowanych stanowisk.

Na posiedzeniu plenarnym w kwietniu 2009 r. w ramach procedury udzielania absolutorium za rok 2007 Parlament Europejski odroczył udzielenie absolutorium Radzie Unii Europejskiej, głównie dlatego że Rada odmówiła przekazania Parlamentowi wymaganych informacji, które pozwoliłyby mu na udzielenie absolutorium. Od tego czasu odracza się udzielenie absolutorium Radzie i odmawia się go. Odnośnie do absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej udzielanego Komisji należy zauważyć, że Parlament Europejski wprowadził dwa nowe elementy w trakcie procedury udzielania absolutorium za rok budżetowy 2011 i 2012: jest to weryfikacja legalności i prawidłowości wydatków, której w coraz większym stopniu towarzyszy ocena skuteczności (art. 318 TFUE, sprawozdanie oceniające finanse Unii oparte na uzyskanych wynikach), jak również zasada, zgodnie z którą decyzja o udzieleniu absolutorium może być decyzją „równoważoną” przez ewentualne zastrzeżenia dotyczące niektórych obszarów polityki.

Chociaż w traktacie wspomina się jedynie o udzielaniu absolutorium Komisji, w celu zachowania przejrzystości i demokratycznej kontroli Parlament Europejski udziela oddzielnego absolutorium pozostałym instytucjom i organom oraz poszczególnym agencjom lub podobnym jednostkom (załącznik VI do Regulaminu Parlamentu Europejskiego). Jak już wcześniej wspomniano, Komisja, pozostałe instytucje i agencje przedstawiają sprawozdania dotyczące działań podejmowanych w reakcji na uwagi zawarte w rezolucjach Parlamentu Europejskiego w sprawie udzielenia absolutorium. Państwa członkowskie informują Komisję o działaniach podejmowanych w związku z uwagami Parlamentu, a Komisja uwzględnia je w swoim sprawozdaniu uzupełniającym (art. 262 rozporządzenia finansowego).

C. Inne instrumenty

Wyspecjalizowane komisje Parlamentu również przyczyniają się do zagwarantowania efektywnego wydawania unijnych środków finansowych w celu ochrony interesów europejskich podatników. Ponadto członkowie Komisji Kontroli Budżetowej wielokrotnie spotykali się z przedstawicielami odpowiednich komisji parlamentów państw członkowskich, z krajowymi organami kontrolnymi i z przedstawicielami służb celnych. W celu ustalenia faktów leżących u podstaw konkretnych problemów posłowie przeprowadzali również dochodzenia na miejscu.

Warto również przypomnieć, że w grudniu 1995 r. Parlament po raz pierwszy skorzystał z prawa uzyskanego na mocy traktatu, aby powołać komisję śledczą, i sporządza sprawozdanie w sprawie zarzucanych nadużyć i złego administrowania (zob. notę [1.4.6](#)).

Traktat z Lizbony wzmocnił zaś mechanizmy kontroli zorientowane na wyniki programów unijnych i zobowiązał Komisję do przedkładania Parlamentowi i Radzie, po uwzględnieniu ich wskazań, pełnego sprawozdania oceniającego ujętego w procedurze udzielania absolutorium.

Jean-Jacques Gay
10/2018