



PROCEDURA BUDŻETOWA

Od czasu przyjęcia traktatów z 1970 r. i 1975 r. rola Parlamentu w procedurze budżetowej stopniowo rosła. Na mocy Traktatu z Lizbony Parlament decyduje już na równi z Radą o całym budżecie UE.

PODSTAWA PRAWNA

- Art. 314 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i art. 106a Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.
- Art. 36–52 przepisów finansowych (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]).
- Porozumienie międzyinstytucjonalne (PMI) pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami zatwierdzone dnia 19 listopada 2013 r. przez Parlament i dnia 2 grudnia 2013 r. przez Radę^[2] w następstwie porozumienia politycznego zawartego przez przewodniczących Parlamentu, Rady i Komisji w dniu 27 czerwca 2013 r.

CELE

Wykonywanie uprawnień budżetowych polega zarówno na ustaleniu łącznej rocznej kwoty wydatków UE i ich podziału, jak również na określeniu dochodów niezbędnych do pokrycia tych wydatków oraz na przeprowadzeniu kontroli wykonania budżetu. Procedura budżetowa obejmuje przygotowanie i przyjęcie budżetu ([1.4.1](#) – informacje na temat dochodów UE, [1.4.2](#) – informacje na temat wydatków UE, [1.4.3](#) – informacje na temat WRF, [1.4.4](#) – informacje na temat wykonania budżetu i [1.4.5](#) – informacje na temat kontroli budżetowej).

OPIS

A. Kontekst

Parlament Europejski i Rada łącznie tworzą władzę budżetową. Do 1970 r. uprawnienia budżetowe przysługiwały wyłącznie Radzie, a Parlament pełnił tylko rolę doradczą. Na mocy traktatów z dnia 22 kwietnia 1970 r. oraz z dnia 22 lipca 1975 r. zwiększyły się uprawnienia budżetowe Parlamentu:

- w traktacie z 1970 r. utrzymano prawo Rady do ostatniego słowa w kwestii tzw. wydatków obowiązkowych dotyczących zobowiązań wynikających z traktatu lub aktów przyjętych

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

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

na podstawie jego postanowień, dając jednocześnie Parlamentowi ostatnie słowo w kwestii tzw. wydatków nieobowiązkowych, które początkowo stanowiły 8 % budżetu;

— w traktacie z 1975 r. dano Parlamentowi prawo do odrzucenia budżetu w całości.

Do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony w ramach procedury budżetowej Rada i Parlament przeprowadzały po dwa czytania, po których zakończeniu Parlament mógł przyjąć budżet bądź odrzucić go w całości.

Kolejne traktaty nie wprowadziły istotnych modyfikacji aż do momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, które oznaczało duże zmiany. Traktat z Lizbony wprowadził prostszą i przejrzystszą procedurę budżetową (budżetowa procedura współdecyzji). Zmiany wynikają przede wszystkim ze zniesienia rozróżnienia na wydatki obowiązkowe i wydatki nieobowiązkowe, co umożliwia jednakowe traktowanie wszystkich wydatków w tej samej procedurze. Procedura została jeszcze bardziej uproszczona, jako że w obu instytucjach odbywa się tylko jedno czytanie na podstawie projektu budżetu przedstawionego przez Komisję.

B. Etapy procedury

Etapy i terminy, których należy przestrzegać w procedurze budżetowej, określono w art. 314 TFUE. Z odpowiednim wyprzedzeniem przed rozpoczęciem procedury budżetowej instytucje uzgadniają jednak co roku „praktyczny” harmonogram w oparciu o dotychczasową praktykę.

1. Etap pierwszy: opracowanie projektu budżetu przez Komisję

Parlament i Rada wydają wytyczne dotyczące priorytetów budżetowych. Komisja sporządza projekt budżetu i przekazuje go Radzie i Parlamentowi najpóźniej dnia 1 września (w myśl art. 314 ust. 2 TFUE, natomiast zgodnie z harmonogramem „praktycznym” – do końca kwietnia lub początku maja). Na późniejszym etapie Komisja może wprowadzić zmiany w projekcie budżetu, by uwzględnić ewentualne zmiany sytuacji, musi to jednak zrobić przed powołaniem komitetu pojednawczego (zob. niżej).

2. Etap drugi: przyjęcie przez Radę stanowiska w sprawie projektu budżetu

Rada przyjmuje stanowisko w sprawie projektu budżetu i przekazuje je Parlamentowi najpóźniej dnia 1 października (w myśl art. 314 ust. 3 TFUE, ale zgodnie z harmonogramem „praktycznym” – do końca lipca). Rada musi szczegółowo poinformować Parlament o powodach, dla których przyjęła dane stanowisko.

3. Etap trzeci: czytanie w Parlamencie

Parlament ma 42 dni na zajęcie stanowiska. W tym czasie może zatwierdzić stanowisko Rady lub odmówić podjęcia decyzji – w takim przypadku budżet uważa się za ostatecznie przyjęty; Parlament może również przyjąć poprawki większością głosów posłów wchodzących w jego skład – wówczas zmieniony projekt zostaje odesłany do Rady i Komisji. Przewodniczący Parlamentu w porozumieniu z przewodniczącym Rady musi wtedy niezwłocznie zwołać komitet pojednawczy.

4. Etap czwarty: posiedzenie komitetu pojednawczego i przyjęcie budżetu

Od chwili zwołania komitetu pojednawczego (w którego skład wchodzi przedstawiciele członków Rady oraz taka sama liczba przedstawicieli Parlamentu) ma 21 dni na uzgodnienie wspólnego tekstu. W tym celu musi podjąć decyzję kwalifikowaną większością głosów członków Rady lub ich przedstawicieli oraz większością głosów przedstawicieli Parlamentu. Komisja uczestniczy w pracach komitetu pojednawczego i podejmuje wszelkie inicjatywy niezbędne do zbliżenia stanowisk Parlamentu i Rady.

Jeżeli komitet pojednawczy nie uzgodni wspólnego tekstu w terminie 21 dni, Komisja musi przedstawić nowy projekt budżetu. Natomiast jeżeli w przewidzianym terminie komitet pojednawczy opracuje wspólny tekst, Parlament i Rada mają na jego zatwierdzenie 14 dni od daty jego uzgodnienia. Poniższa tabela zawiera zestawienie możliwych rozwiązań po upływie tych 14 dni.

Proces zatwierdzania wspólnego tekstu opracowanego w postępowaniu pojednawczym

	Parlament	Rada	Wynik
Stanowisko w sprawie wspólnego tekstu + = przyjęty – = odrzucony BD = brak decyzji	+	+	Wspólny tekst przyjęty
		–	Możliwy powrót do stanowiska Parlamentu ^[3]
		BD	Wspólny tekst przyjęty
	BD	+	Wspólny tekst przyjęty
		–	Komisja opracowuje nowy projekt budżetu
		BD	Wspólny tekst przyjęty
	–	+	Komisja opracowuje nowy projekt budżetu
		–	Komisja opracowuje nowy projekt budżetu
		BD	Komisja opracowuje nowy projekt budżetu

W przypadku pomyślnego zakończenia procedury przewodniczący Parlamentu ogłasza, że budżet został ostatecznie przyjęty. W razie nieosiągnięcia porozumienia do początku roku budżetowego wprowadza się system środków tymczasowych podzielonych na dwanaście miesięcznych transz, który obowiązuje do czasu osiągnięcia porozumienia. W takiej sytuacji w każdym miesiącu można wydać kwotę nieprzekraczającą jednej dwunastej środków przyznanych w danym rozdziale budżetu w poprzednim roku budżetowym. Kwota ta nie może jednak przekraczać jednej dwunastej środków przewidzianych w tym samym rozdziale w projekcie budżetu. Niemniej jednak na mocy art. 315 TFUE Rada, na wniosek Komisji, może zezwolić na dokonywanie wydatków przekraczających jedną dwunastą środków z danego rozdziału (zgodnie z art. 16 przepisów finansowych), chyba że Parlament zdecyduje w ciągu 30 dni o ograniczeniu wydatków, na które zezwoli Rada.

5. Budżet uzupełniający i korygujący

W przypadku nieuniknionych, wyjątkowych lub nieprzewidzianych okoliczności (zgodnie z art. 41 przepisów finansowych) Komisja może przedstawić wniosek dotyczący projektu budżetu korygującego zmieniającego przyjęty już budżet na rok bieżący. Do budżetu korygującego mają zastosowanie takie same zasady jak do budżetu ogólnego.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

A. Uprawnienia przyznane w art. 314 TFUE

W 1970 r. Parlament otrzymał prawo do ostatniego słowa w kwestii wydatków nieobowiązkowych. Poziom wydatków nieobowiązkowych wzrósł z 8 % budżetu w 1970 r. do

[3]Powrót do stanowiska Parlamentu ma miejsce, jeżeli Parlament potwierdzi w części lub w całości swoje wcześniejsze poprawki, przyjmując je większością głosów posłów wchodzących w jego skład i trzech piątych oddanych głosów. Jeżeli Parlament nie uzyska wymaganej większości, przyjęte zostaje stanowisko uzgodnione we wspólnym tekście.

ponad 60 % budżetu w 2010 r. (w tym roku po raz ostatni obowiązywało takie rozróżnienie). Po zniesieniu podziału na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe (TFUE) Parlamentowi i Radzie przysługuje obecnie prawo do współdecydowania o wszystkich wydatkach w budżecie. Pozycję Parlamentu można nawet uznać za silniejszą od pozycji Rady, gdyż Rada nie może narzucić budżetu wbrew woli Parlamentu, natomiast Parlament może, w pewnych okolicznościach, mieć ostatnie słowo i narzucić budżet wbrew woli Rady (zob. pkt B.4 powyżej). Takie rozwiązanie jest jednak dość mało prawdopodobne, a bardziej stosowne jest stwierdzenie, że nowa procedura budżetowa opiera się w większości na (specyficznej) procedurze współdecyzji z udziałem Parlamentu i Rady, obejmującej wszystkie wydatki UE i dającej obu stronom jednakową pozycję. Od czasu otrzymania stosownych uprawnień w 1975 r. Parlament dwukrotnie odrzucił budżet w całości (w grudniu 1979 r. i w grudniu 1984 r.). Od czasu wprowadzenia nowych zasad w Traktacie z Lizbony komitet pojednawczy trzykrotnie nie zdołał osiągnąć porozumienia (w sprawie budżetu na 2011, 2013 i 2015 r.). We wszystkich tych przypadkach przedstawiony przez Komisję nowy projekt budżetu był bardzo zbliżony do kompromisu niemal uzyskanego w procedurze pojednawczej i został ostatecznie przyjęty.

W przypadku budżetu na 2018 r. trzy instytucje osiągnęły porozumienie na posiedzeniu komitetu pojednawczego, które odbyło się w dniu 18 listopada 2017 r., po czym w dniu 30 listopada Rada przyjęła stanowisko w sprawie nowego projektu budżetu, a Parlament przegłosował go w tym samym dniu na posiedzeniu plenarnym. Negocjatorzy zgodzili się na przyjęcie pakietu kompromisowego w kwocie 160,1 mld EUR w środkach na zobowiązania i 144,7 mld EUR w środkach na płatności. Budżet na 2018r. ma służyć pobudzaniu wzrostu, inwestycji i tworzenia miejsc pracy, wspierać zatrudnienie młodzieży oraz odpowiadać na wyzwania w dziedzinie migracji i bezpieczeństwa.

B. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dyscypliny budżetowej (PMI) i wieloletnie ramy finansowe (WRF) (1.4.3)

Wyciągając wnioski z kolejnych sporów dotyczących podstawy prawnej wykonania budżetu, instytucje przyjęły w 1982 r. wspólne oświadczenie, w którym przewidziano również środki mające zapewnić płynniejszy przebieg procedury budżetowej. Następnie przyjmowano kolejne porozumienia międzyinstytucjonalne obejmujące lata: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 i 2007-2013. Te kolejne porozumienia stanowiły międzyinstytucjonalne ramy odniesienia dla rocznych procedur budżetowych i przyczyniły się do znacznego usprawnienia procedury budżetowej.

Obecnie obowiązujące PMI weszło w życie 23 grudnia 2013 r.^[4] Ma ono usprawniać roczną procedurę budżetową i uzupełniać przepisy rozporządzenia w sprawie WRF (które stało się wiążące, podobnie jak wiążące są zawarte w nim pułapy), zwłaszcza w kwestii instrumentów specjalnych spoza WRF. Przepisy te dotyczą następujących instrumentów specjalnych: rezerwa na pomoc nadzwyczajną, Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, instrument elastyczności, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji i margines na nieprzewidziane wydatki.

Chociaż WRF nie zastępują rocznej procedury budżetowej, to w porozumieniach międzyinstytucjonalnych wprowadzono pewną formę budżetowej procedury współdecyzji, która utwierdza pełnioną przez Parlament rolę pełnoprawnego organu władzy budżetowej oraz pozwala mu umocnić jego wiarygodność instytucjonalną oraz ukierunkować budżet zgodnie z własnymi priorytetami politycznymi. Traktat z Lizbony i przepisy finansowe przewidują także, że roczny budżet musi odpowiadać pułapom określonym w WRF, które z kolei muszą być zgodne z pułapami ustanowionymi w decyzji dotyczącej zasobów własnych.

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

C. Europejski semestr

W dniu 7 września 2010 r. Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych zatwierdziła wprowadzenie tzw. europejskiego semestru, czyli cyklu koordynacji polityki gospodarczej na szczeblu UE, służącego osiągnięciu celów strategii „Europa 2020”. W każdym półrocznym cyklu (semestrze) weryfikowana jest polityka budżetowa i strukturalna państw członkowskich, by można było wykryć niespójności lub pojawiające się zakłócenia równowagi. Na podstawie analitycznej oceny ekonomicznej Komisja przedstawia wytyczne lub zalecenia dla państw członkowskich, obejmujące reformy fiskalne, makroekonomiczne i strukturalne. Celem europejskiego semestru jest poprawa koordynacji na etapie, gdy istotne decyzje budżetowe na szczeblu krajowym są dopiero przygotowywane. Poza koordynowaniem samych budżetów krajowych Parlament Europejski dąży również do wykorzystywania synergii i poprawy koordynacji budżetów krajowych i budżetu UE.

Rita Calatozzolo
10/2018