



Pytanie za ponad sto czterdzieści jeden miliardów euro: na czym polega budżet UE?

Parlament Europejski przyjął w grudniu 2009 budżet UE na 2010 rok w wysokości 141 453 miliardów euro w zobowiązaniach i 122 937 miliardów w płatnościach. W głosowaniu plenarnym Parlament Europejski zatwierdził ostatni roczny budżet uzgodniony w ramach zapisów przewidzianych w Traktacie z Nicei. Na płatności w budżecie przeznaczono 1,04% dochodu narodowego brutto UE. Zobaczmy, jak powstaje budżet Unii Europejskiej, i jakie wydatki się w nim znalazły.

Plan odbudowy gospodarczej

Do sfinansowania europejskiego planu odbudowy gospodarczej posłużą rezerwy (w unijnym budżecie oznaczają one różnicę między założeniami wieloletnich ram finansowych a budżetem rocznym) oraz niewykorzystane środki obejmujące głównie wydatki na kompensaty rolne i administrację w latach 2009 i 2010. Państwa członkowskie wyłożą na ten cel także 120 milionów euro nowych środków (nie przewidywanych wcześniej w innych działach budżetu).

Pomoc dla sektora mlecznego i środki strategię dla Bałtyku

Po raz ostatni negocjacje w sprawie budżetu rocznego UE odbywały się zgodnie z zasadami traktatu nicejskiego, na mocy którego Parlament nie ma *de facto* kompetencji w zakresie wydatków na rolnictwo. Mimo to Parlamentowi udało się wynegocjować wprowadzenie do budżetu nowej linii budżetowej obejmującej pomoc dla sektora mlecznego. Dopłaty wyniosą 300 milionów euro. Jest to realizacja postulatu zgłaszanego przez Parlament od kilku lat. 20 mln euro zarezerwowano na strategię dla Morza Bałtyckiego. Środki zamrożone w rezerwie zostaną uwolnione, kiedy Komisja Europejska przedstawi na piśmie propozycję ich rozdysponowania.

Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie

466 mln euro w zobowiązaniach, a 279 mln w płatnościach przewidziano na sfinansowanie działań na rzecz zdrowia i środowiska na Ukrainie i Białorusi oraz na działania ukierunkowane na odbudowę zaufania i bezpieczeństwa w Gruzji (w tym w Abchazji i Osetii Południowej).

Roczny budżet w wieloletnich ramach

Zgodnie z zapisami Traktatów, co roku o unijnym budżecie decydują wspólnie Rada i Parlament. Kryzysy w latach osiemdziesiątych wywołane trudnościami w uchwaleniu budżetu sprawiły, że obecnie podpisuje się kilkuletnie porozumienie budżetowe. Takie rozwiązanie nadaje większą płynność procedurze budżetowej. Technicznie takie porozumienie prezentuje się jako długoterminowe ramy finansowe (perspektywy finansowe), obejmujące kilka budżetów rocznych zawierających roczne pułapy wydatków na poszczególne sektory działalności UE.

Kolejne budżety roczne muszą uwzględniać limity ustalone w drodze wcześniejszej umowy. Każde porozumienie wieloletnie pozostawia jednak pewien margines finansowy na nieprzewidziane wydatki. Jest on wykorzystywany głównie na cele polityk zagranicznych.

Parlament i Rada pod przewodnictwem Austrii próbowały wypracować ostateczną wersję porozumienia. Wreszcie 4 kwietnia 2006 roku osiągnięto konsensus. Łączna kwota finansowania została ustalona na poziomie 864,3 mld euro, a więc o ponad 2 mld euro więcej niż zakładało porozumienie osiągnięte na szczycie Rady w grudniu ub. roku. Parlament przeznaczył dodatkowe 4 mld euro (tyle wyniósł przyrost netto) na polityki, które zdaniem posłów pozostawały niedofinansowane. Ostatecznie, 17 maja 2006 porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych 2007-2013 podpisali w Strasburgu: w imieniu Parlamentu Europejskiego, Przewodniczący Josep Borrell, w imieniu Rady, Kanclerz Austrii Wolfgang Schüssel, i w imieniu Komisji Europejskiej, Komisarz odpowiedzialna za Budżet i Finanse, Dalia Grybauskaitė. Parlament zagwarantował sobie wtedy jednak możliwość wprowadzenia poprawek do projektu w trakcie przeglądu planowanego na 2009 rok.

Nowe Wieloletnie Ramy Budżetowe zostały podzielone na pięć głównych działań:

- **Zrównoważony Wzrost:** na ten cel zaaprobowano kwotę 382 miliardów euro do wykorzystania w ciągu siedmiu lat. Obejmuje ona głównie fundusze strukturalne oraz nakłady na badania naukowe i edukację.
- **Ochrona Środowiska i Zarządzanie Zasobami Naturalnymi:** 371 miliardów euro zostanie przeznaczonych na Wspólną Politykę Rolną i działania na rzecz ochrony środowiska.
- **Obywatelstwo, wolność, sprawiedliwość i bezpieczeństwo:** kwota 107,7 miliarda euro sfinansuje działania na obszarze bezpieczeństwa i spraw wewnętrznych. Część tej sumy zostanie wykorzystana na wymiany młodzieży, partnerstwo miast, wsparcie inicjatyw społecznych oraz promocję idei europejskich w mediach i w kulturze. Działania te pozwolą na wzmocnienie obywatelstwa europejskiego.
- **Na pomoc krajom rozwijającym się, obronę praw człowieka oraz na politykę zagraniczną i bezpieczeństwo** Unia Europejska przeznaczy 49,5 miliarda euro ze swojego budżetu.
- **Koszty administracji unijnej** (w tym tłumaczenia) zawrą się w kwocie 49,8 miliarda euro. Stanowi to około 5,75% łącznych wydatków UE planowanych na lata 2007-2013.

Za realizację budżetu UE odpowiada Komisja Europejska, która rozporządza funduszami unijnymi i kieruje mechanizmami finansowania celów strategicznych Unii. Pozostałe instytucje dysponują tylko niewielkimi budżetami własnymi, z których finansują swoją bieżącą działalność: koszty personelu, infrastruktury tłumaczeń.

Na mocy Traktatu z Lizbony, długoterminowe ramy finansowe są prawnie wiążące (na "co najmniej 5 lat", zamiast obecnych 7 lat). Do przyjęcia perspektywy finansowej wymagana jest zgoda Parlamentu. Parlament Europejski zaproponował wydłużenie obecnej perspektywy finansowej do 2015 lub 2016 roku, tak by okres objęty nowymi ramami finansowymi pokrywał się z mandatem Parlamentu i Komisji.

Budżet UE według Traktatu z Lizbony

Parlament Europejski na mocy Traktatu Lizbońskiego będzie na równi z Radą podejmował decyzje o wszystkich wydatkach UE. Ponadto, Traktat Lizboński upraszcza procedury podejmowania decyzji i sprawia, że wieloletnie ramy finansowe, czyli tak zwana "perspektywa finansowa", stają się dokumentem prawnie wiążącym.

Budżet na mocy Traktatu z Lizbony:

- znika obecny podział na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe
- Parlament Europejski i Rada wspólnie decydują o całym budżecie UE (wcześniej Rada miała ostatnie słowo w sprawie wydatków obligatoryjnych)
- Perspektywa finansowa będzie prawnie wiążąca
- jedno czytanie (w obydwu instytucjach), po którym następują prace komisji pojednawczej, zastępuje dotychczasowe dwa czytania.

W 2010 r. instytucje powinny uzgodnić nowe regulacje i harmonogram realizacji ogólnych zasad traktatu lizbońskiego.

Komisja przedstawi projekt budżetu na 2011 r., w kwietniu lub maju. Następnie Rada i Parlament Europejski, który reprezentować będzie komisja budżetowa, rozważą tę propozycję i latem lub wczesną jesienią rozpoczną negocjacje. Ostateczna decyzja o kształcie budżetu zostanie prawdopodobnie podjęta na posiedzeniu pojednawczym w listopadzie i formalnie przyjęta w grudniu.

Rzut oka na Budżet 2010

Parlament Europejski przyjął budżet UE na 2010 rok w wysokości 141 453 miliardów euro w zobowiązaniach i 122 937 miliardów w płatnościach. Najtrudniejszym punktem w negocjacjach z Radą było znalezienie finansowania dla europejskiego planu odbudowy gospodarczej, na który w 2010 roku przeznaczone zostanie 2,4 miliarda euro.

"Jeśli chcemy zapewnić Europejczykom poczucie bezpieczeństwa, to musimy rozsądnie wdrożyć przyszłoroczny budżet UE. Z tą myślą wzmocnimy bezpieczeństwo energetyczne, wspieramy tworzenie nowych miejsc pracy, wprowadzamy nowy instrument umożliwiający udzielanie mikrokredytów. Wspieramy programy badawcze oraz i doskonalenie zawodowe. Chcemy wesprzeć sektor mleczny oraz złagodzić niekorzystne skutki zmian klimatycznych" - powiedział sprawozdawca László Surján (EPP, HU) podczas debaty poprzedzającej głosowanie.

W głosowaniu Parlament Europejski zatwierdził ostatni roczny budżet uzgodniony w ramach zapisów przewidzianych w Traktacie z Nicei. Na płatności w budżecie przeznaczono **1,04%** dochodu narodowego brutto UE. Budżet na 2010 rok został podpisany przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Jerzego Buzka tuż po głosowaniu na sesji plenarnej.

Plan odbudowy gospodarczej

Do sfinansowania europejskiego planu odbudowy gospodarczej posłużą rezerwy (w unijnym budżecie oznaczają one różnicę między założeniami wieloletnich ram finansowych a budżetem rocznym) oraz niewykorzystane środki obejmujące głównie wydatki na kompensaty rolne i administrację w latach 2009 i 2010. Państwa członkowskie wyłożą na ten cel także 120 milionów euro nowych środków (nie przewidywanych wcześniej w innych działach budżetu).

Pomoc dla sektora mlecznego i środki strategią dla Bałtyku

Po raz ostatni negocjacje w sprawie budżetu rocznego UE odbywały się zgodnie z zasadami traktatu nicejskiego, na mocy którego Parlament nie ma *de facto* kompetencji w zakresie wydatków na rolnictwo. Mimo to Parlamentowi udało się wynegocjować wprowadzenie do budżetu nowej linii budżetowej obejmującej pomoc dla sektora mlecznego. Dopłaty wyniosą 300 milionów euro. Jest to realizacja postulatu zgłaszanego przez Parlament od kilku lat. Poseł sprawozdawca tegorocznego budżetu, László Surján (EPP,HU), uznał, że zadział "duch Lizbony". Nowy traktat rzeczywiście nadaje Parlamentowi pełną kompetencję decyzyjną w dziedzinie budżetu, obejmującą również rolnictwo.

20 mln euro zarezerwowano na strategię dla Morza Bałtyckiego. Środki zamrożone w rezerwie zostaną uwolnione, kiedy Komisja Europejska przedstawi na piśmie propozycję ich rozdysponowania.

Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie

466 mln euro w zobowiązaniach, a 279 mln w płatnościach przewidziano na sfinansowanie działań na rzecz zdrowia i środowiska na Ukrainie i Białorusi oraz na działania ukierunkowane na odbudowę zaufania i bezpieczeństwa w Gruzji (w tym w Abchazji i Osetii Południowej).

Projekty pilotażowe

Parlament przyjął między innymi trzy ważne dla Polski propozycje dotyczące finansowania Igrzysk paraolimpijskich w Warszawie, stypendiów dla młodzieży z Europy Wschodniej i funduszy na Nagrodę im. Bronisława Geremka oraz Katedrę Cywilizacji Europejskiej jego imienia przy Kolegium Europejskim w Natolinie.

Budżet UE 2010

- Ostatnia procedura budżetowa według zapisów Traktatu z Nicei
- Większość pieniędzy idzie na ochronę środowiska, zarządzanie zasobami naturalnymi i zrównoważony wzrost
- wartość płatności w 2010 r. stanowi 1,04% dochodu narodowego Unii Europejskiej
- wkład na głowę obywatela UE wynosi około 246€ na rok (lub 67 eurocentów dziennie)
- Koszty administracyjne stanowią 6,4% ogólnego budżetu

Źródła przychodów czyli skąd się biorą unijne pieniądze?

Budżet Unii Europejskiej finansowany jest z systemu tak zwanych "zasobów własnych". System ten został stworzony na mocy decyzji z 22 kwietnia 1970 roku. Od tego momentu Wspólnoty Europejskie zaczęły cieszyć się autonomią finansową. Dzień ten można bez większej przesady uznać za jedną z ważniejszych dat w historii Unii Europejskiej. Ustalono wówczas trzy podstawowe źródła wpływów do unijnej kasy:

Cła na import produktów rolnych z poza obszaru UE, "kwoty cukrowe" płacone przez producentów cukru oraz cła wwozowe pobierane na zewnętrznych granicach Unii - pozwolą uzyskać 11.55 % ogólnych przychodów UE w 2010 roku.

Podatek od towarów i usług VAT - składki z tego tytułu zaczęły wpływać dopiero w 1979 roku gdy wszystkie kraje członkowskie wprowadziły jednolite przepisy. Unia na mocy ostatecznych ustaleń z 1999 roku pobiera 1% podatku VAT płaconego we wszystkich państwach członkowskich. Jest to drugie pod względem przychodów źródło budżetowe. W 2010 roku zaspokoi 11.35 % potrzeb finansowych Unii.

"Składka członkowska" - w 1988 roku podjęto decyzję o wprowadzeniu tak zwanego "czwartego źródła". Opłata potocznie nazywana "składką członkowską" uzależniona jest od wysokości Produktu Krajowego Brutto (PKB) każdego z członków UE a jej wysokość ustala się co roku w projekcie budżetowym. Pobierana jest wyłącznie wtedy, gdy pozostałe źródła nie zaspokajają wydatków Unii. W 2010 roku kwota stanowi 75,94% budżetu.

Maksymalny pułap środków własnych został ustalony na 1,24% łącznego dochodu narodowego wszystkich państw Unii. W praktyce jednak oscyluje on w granicach jednego procenta tej sumy.

Przyszły kształt wieloletnich ram finansowych UE

Jednym z wiodących tematów poruszonych podczas przesłuchania Janusza Lewandowskiego, który obejmie w Komisji Europejskiej tekę komisarza do spraw budżetu, był przegląd perspektywy finansowej, czyli wieloletniego budżetu UE obejmującego obecnie okres 2007-2013. Posłowie pytali, czy kandydat na komisarza popiera propozycję Parlamentu, aby wydłużyć obowiązywanie perspektywy do roku 2015 lub 2016, tak aby jej okres pokrywał się z mandatem Parlamentu i Komisji Europejskiej.

"Przedłużenie okresu obowiązywania obecnej perspektywy jest jednym z wielu sposobów, aby zapewnić dopasowanie perspektywy do kadencji Parlamentu, ale nie jest to jedyne możliwe rozwiązanie" - odparł Lewandowski.

Pytany o terminarz przeglądu śródkresowego wydatków Unii Janusz Lewandowski przywołał opinię szefa Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso, że powinien się on rozpocząć po zaplanowanej na czerwiec prezentacji Strategii 2020, której celem jest przezwyciężenie kryzysu i przyspieszenie gospodarcze, wzrost innowacyjności i rozwój zielonych technologii. Oznaczałoby to, że przegląd mógłby rozpocząć się najwcześniej w lipcu br.

Kandydat na komisarza podkreślił, że UE potrzebuje pewnego wiodącego obszaru dla następnych ram budżetowych, tak jak poprzednio były nimi jednolity rynek, unia monetarna, rozszerzenie i strategia lizbońska. "Im wcześniej ustalimy priorytet polityczny, tym łatwiej będzie zapewnić na jego realizację niezbędne środki finansowe. Takim priorytetem mogłyby stać się polityki w dziedzinie ochrony środowiska i klimatu" - powiedział Lewandowski.

Dlaczego Polska nie jest płatnikiem netto?

W skrócie "płatnikiem netto" określamy kraj, który więcej wpłaca do unijnej kasy z tytułu składek niż z niej otrzymuje na przykład pod postacią funduszy europejskich.

W 2010 roku największe wpływy do budżetu UE zapewniają Niemcy - ich składka stanowi aż piątą część przychodów Unii. Następna jest Francja z 18% wkładem. Po niej Włochy (13,9%), Wielka Brytania (10,4%) i Hiszpania (9,6%).

W wypadku Polski, w okresie 2004-2006, różnica pomiędzy tym, co powinniśmy wpłacić do unijnej kasy z tytułu członkostwa a sumą otrzymaną z budżetu Unii z tytułu instrumentów pomocowych (funduszy strukturalnych itp.) wyniosła około 7 miliardów euro na korzyść naszego kraju. W nowych Ramach Finansowych 2007-2013 również otrzymujemy więcej, niż wynosi nasza składka. Takie korzyści gwarantują nam zobowiązania UE wobec Polski w zakresie polityki strukturalnej. Celem tej polityki jest przede wszystkim zmniejszanie różnic pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

Określenie dokładnej proporcji pomiędzy wkładem danego kraju do budżetu Unii a łączną sumą, którą ten kraj otrzymuje w ramach funduszy, czyli tak zwanego "bilansu netto" nie jest sprawą prostą. Kłopoty w kalkulacjach wynikają chociażby z międzynarodowego charakteru wielu projektów. Na przykład gdy przy budowie autostrady w Polsce, na którą przeznaczone są pieniądze z funduszu, jednym z wykonawców jest firma portugalska. Wówczas część sumy otrzyma pośrednio budżet Portugalii w postaci podatków, co przyczynia się do rozwoju ekonomicznego tego kraju.

Innym problemem są cła. Kraje, takie jak Holandia lub Belgia do których należą duże porty morskie jak na przykład Rotterdam czy Antwerpia, pobierają cło od towarów przybywających do Unii drogą morską. Same z kolei obowiązane są odprowadzić do kasy UE dużą składkę z tego tytułu. Opłaty pobierane są bowiem w oparciu o kraj, w którym importowany towar przekracza granicę. Komplikacje pojawiają się wówczas, gdy odbiorcą towaru są inne kraje unijne. To klienci końcowi kupujący tak oclony towar ponoszą realne koszty związane z unijnymi stawkami celnymi.

Budżet przyjęty - i co dalej?

Po zakończeniu procedury budżetowej, to znaczy kiedy unijny budżet będzie już gotowy, odpowiedzialność za jego realizację spływa na Komisję Europejską. Aż do września danego roku budżetowego Komisja może zgłaszać tak zwane budżety korygujące.

Mimo iż odpowiedzialność polityczna za realizację budżetu spoczywa na barkach Komisji Europejskiej, ponad 80% funduszy zarządzają obecnie władze krajów członkowskich. Parlament Europejski chciałby z tego względu rozszerzyć odpowiedzialność rządów państw członkowskich za właściwe zarządzanie pieniędzmi ze wspólnych źródeł.

Komisja Europejska zobowiązana jest do przedstawienia sprawozdania z wykonania budżetu Radzie i Parlamentowi. Ten ostatni udziela wówczas Komisji absolutorium budżetowego. Izba przyjęła ostatnią część absolutorium za rok 2007 na sesji plenarnej w Strasburgu, 25 listopada 2009 roku.

Parlament Europejski podejmuje decyzję o udzieleniu absolutorium zamykając rozliczenie okresu budżetowego. O tym, czy absolutorium zostanie przyznane, postanawiają posłowie w oparciu o roczny raport Trybunału Obrachunkowego i o zalecenia Rady Unii Europejskiej.

Celem absolutorium jest sprawdzenie rzetelności, z jaką instytucje unijne zarządzają swoimi finansami, a także ustalenie dokładnych kwot przychodów i rozchodów w danym roku. Absolutorium jest politycznym instrumentem kontroli budżetowej. W momencie jego otrzymania, określona instytucja zostaje "zwolniona" z odpowiedzialności za wykonany budżet, gdyż decyzja o przyznaniu absolutorium wyraża jednocześnie zakończenie danego okresu budżetowego. Parlament może przyznać absolutorium, przesunąć swoją decyzję, bądź odmówić jego przyznania.

W swojej historii Parlament Europejski nie udzielił absolutorium budżetowego Komisji Europejskiej za rok 1996. Spowodowało to rezygnację całej Komisji w 1999 roku.