



WYKONANIE BUDŻETU

Komisja jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu we współpracy z państwami członkowskimi, zaś kontrolę polityczną nad wykonaniem budżetu sprawuje Parlament Europejski.

PODSTAWA PRAWNA

- Artykuły 290-291, 317-319 i 321-323 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz art. 179 Traktatu Euratom;
- Rozporządzenie finansowe, tj. 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^[1];
- 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^[2].

CELE

Komisja jest odpowiedzialna za realizowanie dochodów i wydatków budżetowych zgodnie z traktatami oraz postanowieniami i wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu finansowym, w limicie zatwierdzonych środków (1.4.3).

Państwa członkowskie współpracują z Komisją, aby zapewnić wykorzystanie środków zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, tj. zasadą oszczędności, efektywności i wydajności.

OPIS

A. Mechanizm podstawowy

Wykonanie budżetu obejmuje dwie podstawowe operacje: podjęcie zobowiązań i dokonanie płatności. W przypadku zobowiązania dotyczącego wydatków podejmowana jest decyzja o przeznaczeniu określonej kwoty z danej pozycji

[1]Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1.

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



budżetowej na finansowanie konkretnego działania. Po ustaleniu odpowiednich zobowiązań prawnych (np. zawarciu umowy) i wykonaniu przewidzianych w umowie usług, prac lub dostaw wydatki zostają zatwierdzone i następuje wypłata należnych kwot.

B. Metody wykonania

Komisja może wykonywać budżet według jednej z następujących metod:

- bezpośrednio („zarządzanie bezpośrednio”) w departamentach Komisji lub za pośrednictwem agencji wykonawczych;
- w trybie zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi („zarządzanie dzielone”);
- pośrednio („zarządzanie pośrednie”), powierzając wykonanie budżetu podmiotom i osobom, np. państwom trzecim, organizacjom międzynarodowym i innym.

W praktyce blisko 76 % budżetu jest wydawane w ramach „zarządzania dzielonego” (państwa członkowskie dokonują podziału środków i zarządzają wydatkami), 22 % w ramach „zarządzania bezpośredniego” prowadzonego przez Komisję lub jej agencje wykonawcze, zaś pozostałe 2 % w ramach „zarządzania pośredniego”^[3].

System przejrzystości finansowej^[4] dostarcza informacji na temat beneficjentów funduszy, którymi zarządza bezpośrednio Komisja. Beneficjenci Europejskiego Funduszu Rozwoju są również ujęci w tym systemie. Z drugiej strony każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne za publikowanie danych o beneficjentach funduszy, którymi administruje pośrednio lub w ramach zarządzania dzielonego^[5].

Artykuł 317 TFUE stanowi, że Komisja musi wykonywać budżet we współpracy z państwami członkowskimi, a ponadto stwierdza, że rozporządzenia ustanowione na podstawie art. 322 TFUE muszą ustanawiać obowiązki państw członkowskich w zakresie kontroli i audytu wykonania budżetu oraz wynikającą z nich odpowiedzialność.

Ponadto, w szerszym kontekście wdrażania przepisów UE, art. 290 i 291 TFUE zawierają postanowienia regulujące uprawnienia delegowane i wykonawcze powierzone Komisji, a w szczególności postanowienia dotyczące trybu sprawowanej przez państwa członkowskie, Radę i Parlament Europejski kontroli wykonywania tych uprawnień przez Komisję.

Artykuł 290 TFUE przewiduje, że na mocy aktu ustawodawczego Komisji mogą zostać przekazane uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym, które uzupełniają „niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego”. Parlament i Rada mają prawo odwołać takie przekazanie uprawnień Komisji lub wyrazić swój sprzeciw, który powoduje, że akt nie wejdzie w życie.

[3]Dane przedstawione przez Dyрекcyję Generalną Komisji Europejskiej ds. Budżetu.

[4]http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

[5]Mapa zawierająca linki do stron internetowych administrowanych przez państwa członkowskie (które ponoszą wyłączną odpowiedzialność za treść tych stron) znajduje się pod następującym adresem: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients_pl



Uprawnienia wykonawcze powierzone Komisji reguluje art. 291. Podczas gdy art. 291 ust. 1 TFUE stanowi, że państwa członkowskie są odpowiedzialne za przyjmowanie wszystkich środków prawa krajowego niezbędnych do wdrożenia prawnie wiążących aktów Unii, art. 291 ust. 2 TFUE przewiduje powierzenie uprawnień wykonawczych w tym zakresie Komisji lub, w przypadku art. 24 i 26 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), Radzie, „jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii”. W myśl art. 291 ust. 3 TFUE Parlament i Rada ustanawiają w drodze rozporządzeń przepisy dotyczące trybu kontroli wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

Artykuł 291 TFUE został uzupełniony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającym przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję^[6]. Kontrolę przeprowadzają komitety złożone z przedstawicieli państw członkowskich, którym przewodniczy przedstawiciel Komisji. Rozporządzenie ustanawia dwa nowe rodzaje procedur, które mają zastosowanie w zależności od zakresu danego aktu: jeśli w ramach procedury sprawdzającej komitet wyda negatywną opinię, Komisja nie może przyjąć danego środka; w przypadku procedury doradczej Komisja jest zobowiązana „w jak największym stopniu” uwzględnić wnioski komitetu, ale jego opinia nie jest dla niej wiążąca.

W razie niewłaściwego wykonania budżetu przez państwa członkowskie ponoszą one konsekwencje w ramach procedur rozliczenia wydatków i kontroli kwalifikowalności, za pośrednictwem których, po kontrolach przeprowadzonych przez Komisję i Trybunał Obrachunkowy, dokonywane są korekty wypłat z budżetu UE na rzecz rządów krajowych z tytułu niesłusznie wypłaconych środków. Decyzje dotyczące zastosowania takich korekt są podejmowane przez Komisję zgodnie z wyżej wspomnianymi procedurami dotyczącymi uprawnień wykonawczych (1.4.5).

Wykonanie budżetu w poszczególnych działach było często krytykowane przez Trybunał Obrachunkowy (1.3.12).

C. Przepisy wykonawcze

Rozporządzenie finansowe zawiera wszystkie zasady i przepisy regulujące wykonanie budżetu. Ma ono charakter horyzontalny, jako że stosuje się je we wszystkich obszarach wydatków i do wszystkich dochodów. Dodatkowe przepisy regulujące wykonanie budżetu są zawarte w rozporządzeniach sektorowych odnoszących się do polityki UE w poszczególnych dziedzinach.

Pierwsze rozporządzenie finansowe zostało pierwotnie przyjęte dnia 21 grudnia 1977 r. Ostatnia zmieniona wersja rozporządzenia finansowego została przyjęta w 2012 r. w następstwie procedury ustawodawczej podjętej przez Komisję w 2010 r. i poprzedzonej konsultacjami publicznymi w 2009 r. Następnie zostało ono zmienione w maju 2014 r. i w październiku 2015 r.

We wrześniu 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący nowego rozporządzenia finansowego, które zastąpiłoby obowiązujące rozporządzenie (wraz z zasadami stosowania), jak również zmieniałoby 14 innych rozporządzeń sektorowych i decyzję,

[6]Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13.



zawierających także przepisy finansowe. Deklarowanym celem wniosku było stworzenie jednolitego zbioru przepisów oraz uproszczenie przepisów finansowych UE i zwiększenie ich elastyczności. Komisja Budżetowa i Komisja Kontroli Budżetowej były wspólnie komisjami przedmiotowo właściwymi w Parlamencie. Proces ustawodawczy zakończył się w lipcu 2018 r., kiedy to Parlament przyjął na posiedzeniu plenarnym uzgodniony tekst^[7]. Rozporządzenie finansowe zostało następnie opublikowane w Dzienniku Urzędowym z 30 lipca 2018 r. i weszło w życie z dniem 2 sierpnia 2018 r. Jednak niemal wszystkie przepisy tego nowego rozporządzenia dotyczące wdrożenia środków administracyjnych przez instytucje unijne są stosowane dopiero od 1 stycznia 2019 r.^[8].

Głównym narzędziem wykorzystywanym przez Komisję przy wykonywaniu budżetu i nadzorowaniu jego wykonania jest komputerowy system rachunkowości oparty na zasadzie memoriałowej (ang. accruals-based accounting – ABAC). Komisja podjęła działania zmierzające do spełnienia najwyższych międzynarodowych standardów rachunkowości, a w szczególności Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) ustanowionych przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC). Ważnym elementem wykonania budżetu jest zgodność z prawodawstwem UE mającym zastosowanie do zamówień publicznych (na dostawy, prace i usługi [2.1.10](#)).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Przede wszystkim Parlament, jako jeden z dwóch organów władzy budżetowej, ma szczególny wpływ na wykonanie budżetu unijnego w drodze zgłaszania poprawek i podejmowania decyzji dotyczących przyznania środków w ramach procedury budżetowej ([1.2.5](#)). Parlament może podjąć decyzję o skorzystaniu z mechanizmu rezerwy w budżecie, za pośrednictwem którego, w przypadku gdy ma wątpliwości co do zasadności wydatków lub zdolności Komisji do ich wykonania, Parlament może postanowić o umieszczeniu takich środków w rezerwie do czasu przedstawienia przez Komisję właściwego uzasadnienia. Uzasadnienie takie stanowi część wniosku o przesunięcie środków z rezerwy. Wnioski dotyczące przesunięć muszą zostać zatwierdzone przez Parlament i Radę. Środków nie można wykorzystać dopóty, dopóki nie zostaną przesunięte z rezerwy do odpowiedniej pozycji budżetowej.

Ponadto procedura udzielenia absolutorium ([1.4.5](#)) pozwala Parlamentowi kontrolować bieżące wykonanie budżetu. Pomimo że większość wątpliwości dotyczy okresu udzielania absolutorium, wiele pytań zadawanych Komisji przez parlamentarną Komisję Kontroli Budżetowej w ramach procedury udzielenia absolutorium odnosi się do bieżącego wykonania budżetu. Rezolucja w sprawie udzielenia absolutorium stanowiąca integralną część decyzji w sprawie udzielenia absolutorium zawiera wiele zobowiązań i zaleceń skierowanych do Komisji i innych organów biorących udział w wykonaniu budżetu.

Zgodnie z Traktatem z Lizbony Parlament wraz z Radą jest odpowiedzialny za ustanowienie zasad finansowych określających „w szczególności warunki uchwalania

[7]Rada przyjęła akt w tym samym miesiącu.

[8]Artykuł 282 ust. 3 lit. c) nowego rozporządzenia finansowego.



i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków” (art. 322 ust. 1 TFUE).

Ponadto Parlament wywiera wpływ na wykonanie budżetu niemal we wszystkich dziedzinach polityki za pośrednictwem działań ustawodawczych i działań o charakterze nieustawodawczym, np. poprzez sprawozdania i rezolucje lub chociażby poprzez kierowane do Komisji pytania wymagające odpowiedzi ustnej lub pisemnej.

W ostatnich latach Parlament wzmocnił kontrolę polityczną sprawowaną nad Komisją, wprowadzając instrumenty, które umożliwiają wymianę informacji na temat wykorzystania środków oraz wysokości zobowiązań pozostających do spłaty (tj. zobowiązań prawnych, na które nie przeznaczono jeszcze odpowiednich płatności). Narastające przez dłuższy czas zobowiązania pozostające do spłaty mogą stać się problemem, w związku z czym Parlament czuwa nad tym, by Komisja sprawowała nad nimi kontrolę.

Opracowanie nowych narzędzi powinno umożliwić lepszy nadzór nad wykonaniem budżetu oraz zwiększyć opłacalność programów UE. W tym celu Parlament apeluje o wysoką jakość opisów zadań (przygotowywanych przez Komisję w ramach dokumentów roboczych do wstępnego projektu budżetu ogólnego) oraz o regularne przedstawianie analiz opłacalności programów UE.

Alexandre Mathis
05/2020

