



KONTROLA BUDŻETOWA

Wszystkie instytucje UE i państwa członkowskie kontrolują budżet UE. Europejski Trybunał Obrachunkowy i Parlament Europejski przeprowadzają szczegółowe kontrole na różnych szczeblach. Każdego roku Parlament bada wykonanie budżetu w celu udzielenia absolutorium Komisji, pozostałym instytucjom i agencjom UE.

PODSTAWA PRAWNA

- Art. 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 16 grudnia 2020 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami oraz w sprawie nowych zasobów własnych, w tym również harmonogramu wprowadzania nowych zasobów własnych, część III;
- Regulamin Parlamentu Europejskiego, tytuł II rozdział 6 art. 99, 100 i 104; tytuł V rozdział 2 art. 134; załącznik V.

CELE

Zapewnienie legalności, dokładności i należytego zarządzania finansami w operacjach budżetowych oraz systemach kontroli finansowej, a także należytego zarządzania finansami w ramach europejskiego budżetu (gospodarność, efektywność i skuteczność) przy jednoczesnym zagwarantowaniu – 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 (1.4.1), w przypadku których dysponują procedurami niezbędnymi do poboru i kontrolowania określonych kwot. Kontrolę budżetową sprawuje się również przez zwalczanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych (1.4.6). Wydatki operacyjne z instrumentów objętych zarządzaniem dzielonym, takich jak Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny (które razem składają się na fundusze strukturalne), a także Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), są kontrolowane w pierwszej kolejności przez władze 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: Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (1.3.12)

Kontrolę zewnętrzną sprawują krajowe izby kontroli 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;
- specjalne sprawozdania roczne dotyczące agencji i organów Unii Europejskiej;
- sprawozdania specjalne na temat kwestii szczegółowych (kontrole wykonania zadań i zgodności);
- opinie (na temat nowych lub zmienionych przepisów, które mają istotny wpływ na zarządzanie finansami w UE);
- w przeglądach obejmujących tematy związane z polityką i zarządzaniem analizuje się obszary lub kwestie dotychczas nieskontrolowane lub ustala podstawę faktyczną niektórych kwestii.
- W ramach dwuletniego projektu pilotażowego Trybunał opublikował sprawozdanie na temat ogólnych wyników budżetu UE odpowiednio w odniesieniu do procedur udzielania absolutorium za 2019 i 2020 r.

Trybunał składa również regularne sprawozdania dotyczące operacji zaciągania i udzielania pożyczek oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), który został włączony do budżetu UE w WRF 2021–2027.



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

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

- kontrolę wykonania budżetu UE i EFR (do roku 2020 włącznie);
- przygotowywanie decyzji w sprawie absolutorium, w tym wewnętrznej procedury udzielania absolutorium;
- zamykanie przedstawienia i kontroli rachunków i bilansów Unii, jej instytucji i finansowanych przez nią organów;
- kontrolę działalności finansowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego ([1.3.15](#));
- monitorowanie opłacalności różnych form europejskiego finansowania w zakresie wdrażania polityk Unii;
- mianowanie członków ETO, z uwzględnieniem jego sprawozdań;
- badanie nadużyć i nieprawidłowości w wykonywaniu budżetu Unii, przyjmowanie środków w celu przeciwdziałania tym nadużyciom i nieprawidłowościom oraz ich ścigania, jak również ochronę ogólnych interesów finansowych Unii.

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 dykcji 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 zdecentralizowanym. 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 informowany o decyzjach w sprawie absolutorium z wykonania budżetu, udzielanego Komisji przez Radę. W 1971 r. Parlament uzyskał prawo do udzielania absolutorium wraz z Radą. Od 1 czerwca 1977 r., kiedy zaczął obowiązywać traktat z 22 lipca 1975 r., Parlament sam udziela absolutorium po zapoznaniu się z zaleceniem Rady. Warto również wspomnieć, że Parlament – 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. Zwalczania 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 jednoznaczną 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; 16 marca 1999 r. wszyscy członkowie Komisji jednocześnie ustąpili z zajmowanych stanowisk.

Odnosnie 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 towarzyszy ocena skuteczności (art. 318 TFUE); sprawozdanie oceniające finanse Unii oparte na uzyskanych wynikach oraz przepis stanowiący, że decyzja o udzieleniu absolutorium może mimo wszystko zawierać zastrzeżenia dotyczące poszczególnych obszarów polityki. Podczas procedury udzielania absolutorium za 2019 r. po raz pierwszy od czterech lat Trybunał wydał negatywną opinię na temat legalności i prawidłowości wydatków, na których opierają się rozliczenia. W swoim pierwszym sprawozdaniu na temat ogólnego wykonania budżetu UE Trybunał stwierdził jednak, że obowiązujące procedury są zadowalające. Parlament zgodził się z sugestią Trybunału, że jakość



informacji od Komisji powinna być lepsza, i podkreślił, że wskaźniki rezultatu i oddziaływania lepiej mierzą skuteczność realizacji niż wskaźniki wkładu i produktu.

Chociaż w traktacie wspomina się jedynie o udzielaniu absolutorium Komisji, w celu zachowania przejrzystości i demokratycznej kontroli Parlament udziela oddzielnego absolutorium pozostałym instytucjom i organom oraz poszczególnym agencjom lub podobnym jednostkom (przepisy dotyczące uzyskiwania absolutorium przez zdecentralizowane agencje oraz partnerstwa publiczno-prywatne są określone w ich odnośnych rozporządzeniach ustanawiających). Od 2009 r. Parlament odmawia udzielenia absolutorium sekretarzowi generalnemu Rady ze względu na brak współpracy ze strony Rady w ramach procedury udzielania absolutorium.

W trakcie procedury udzielania absolutorium za 2019 r. Parlament zbadał również niedociągnięcia w zarządzaniu budżetem i finansami przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) i uznał wyjaśnienia agencji za niewystarczające. Parlament postanowił przełożyć udzielenie absolutorium Fronteksowi z wiosny 2021 r. na 21 października 2021 r., kiedy to na posiedzeniu plenarnym zagłosowano za udzieleniem absolutorium agencji, choć 90 mln EUR – czyli około 12% całkowitego budżetu agencji – umieszczono w rezerwie. Środki te mogą zostać uwolnione dopiero gdy Frontex spełni określone warunki, a mianowicie zatrudni 20 brakujących obserwatorów praw podstawowych i trzech odpowiednio wykwalifikowanych zastępców dyrektora wykonawczego, a także ustanowi mechanizm zgłaszania poważnych incydentów na granicach zewnętrznych UE oraz sprawnie działający system monitorowania praw podstawowych. Podczas kolejnej procedury udzielania absolutorium (w odniesieniu do budżetu na 2020 r.) Parlament odroczył decyzję w sprawie sprawozdania finansowego Fronteksu, ponieważ uznał, że Frontex nie spełnił warunków Parlamentu z października 2021 r. Ponadto agencja wciąż nie odniosła się do ustaleń dochodzenia przeprowadzonego przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w sprawie nękania, złego traktowania i wywożenia migrantów oraz nie złożyła Parlamentowi sprawozdania z postępów w tym zakresie.

Jak już wcześniej wspomniano, Komisja, pozostałe instytucje i agencje zdecentralizowane muszą składać sprawozdania z działań podejmowanych w reakcji na uwagi Parlamentu zawarte w rezolucjach o udzieleniu 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).

Wyspecjalizowane komisje Parlamentu pomagają również zagwarantować efektywne wydatkowanie 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.

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



Więcej informacji na stronie internetowej [Komisji Kontroli Budżetowej](#) .

Diána Haase
10/2023

