

Bruksela, 18 lutego 2025 r.
(OR. en)

5796/25

FIN 118
INST 17

WYNIK PRAC

Od: Sekretariat Generalny Rady

Do: Delegacje

Nr poprz. dok.: 5758/25 ADD 1

Dotyczy: Wytyczne budżetowe na 2026 r.
– *Konkluzje Rady (18 lutego 2025 r.)*

Delegacje otrzymują w załączniku konkluzje Rady w sprawie wytycznych budżetowych na 2026 r., zatwierdzone przez Radę (do Spraw Gospodarczych i Finansowych) na jej 4077. posiedzeniu, które odbyło się 18 lutego 2025 r.

KONKLUZJE RADY
W SPRAWIE WYTYCZNYCH BUDŻETOWYCH NA 2026 R.

1. Rada podkreśla, że budżet UE na 2026 r. odgrywa kluczową rolę w opracowywaniu i realizacji długoterminowych celów i priorytetów politycznych uzgodnionych przez Unię. Rada podkreśla, jak ważne jest, aby wszystkie instytucje należycie uwzględniały wszystkie stosowne elementy zawarte w konkluzjach Rady Europejskiej z 1 lutego 2024 r.¹
2. W kontekście trwającej rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie Rada ponownie potwierdza niezachwiane zobowiązanie Unii Europejskiej do zapewniania Ukrainie dalszego wsparcia finansowego tak długo, jak długo będzie to niezbędne, i w takim zakresie, jakiego będzie wymagała sytuacja, oraz do wspierania jej odporności i długoterminowej odbudowy. Rada podkreśla, jak ważne jest, by budżet na 2026 r. w dalszym ciągu odzwierciedlał solidarność Unii z narodem ukraińskim i by reagował na odnośne kryzysy.
3. Rada przypomina o zasadzie solidarności i podkreśla, że skuteczne wykorzystanie budżetu UE zwiększy wiarygodność Unii w oczach europejskich obywateli.
4. Rada powtarza, że budżet powinien zostać uchwalony zgodnie z zasadami budżetowymi określonymi w rozporządzeniu finansowym², szczególnie zasadami: jedności, jednoroczności, należytego zarządzania finansami i przejrzystości.

¹ Dok. EUCO 2/24.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona) (Dz.U. L, 2024/2509, 26.9.2024).

5. Rada uważa, że budżet na 2026 r. powinien być realistyczny, zgodny z rzeczywistymi potrzebami, powinien zapewniać ostrożne budżetowanie i – bez uszczerbku dla postanowień porozumienia międzyinstytucjonalnego³ – pozostawiać wystarczające marginesy w granicach pułapów wieloletnich ram finansowych (WRF) na wypadek nieprzewidzianych okoliczności i wyzwań stających przed Unią. Jednocześnie w budżecie na 2026 r. należy przewidzieć zasoby wystarczające do zapewnienia realizacji programów unijnych, w tym realizacji regionalnego wsparcia na rzecz odbudowy w sytuacjach nadzwyczajnych (RESTORE), jak określono we wspólnym oświadczeniu w sprawie środków na płatności załączonym do budżetu na 2025 r.⁴, oraz do umożliwienia terminowego dokonywania płatności z tytułu zobowiązań już zaciągniętych na mocy bieżących WRF. W tym celu, w razie potrzeby i w należycie uzasadnionych przypadkach, po dokonaniu wszystkich możliwych realokacji w ramach budżetu, odpowiednie zasoby należy zapewnić poprzez wykorzystanie dostępnych środków elastyczności, w tym, w razie potrzeby, budżetu korygującego, w celu uniknięcia przedkładania przez państwa członkowskie ewentualnych wniosków w sprawie niezrealizowanych płatności. Poziom zobowiązań pozostających do spłaty (RAL) powinien być stale monitorowany, aby uniknąć kumulowania się nadmiernych zaległości.

³ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 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 (Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 28).

⁴ Oświadczenie nr 1 w załączniku 2 do ZAŁĄCZNIKA do dok. 15788/24.

6. Rada podkreśla, że konieczne jest wskazanie przez Komisję w projekcie budżetu na 2026 r. przegrupowań uzgodnionych w zmienionych WRF i niezbędnych do sfinansowania priorytetów określonych w zmienionych WRF na lata 2021–2027, a także umorzeń, które są ponownie udostępniane. Rada wzywa Komisję do uwzględnienia i odzwierciedlenia w projekcie budżetu na 2026 r. wszystkich priorytetów wspólnie uzgodnionych w zmienionych WRF, w tym migracji, z uwzględnieniem równowagi między środkami na zobowiązania a środkami na płatności oraz z zapewnieniem uzgodnionego wystarczającego finansowania rezerwy Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR). Należy przy tym pamiętać o oświadczeniu Rady w sprawie działu 6 załączonego do jej stanowiska w sprawie projektu budżetu na 2025 r.⁵ Ponieważ Rada uważa tę kwestię za kluczową, apeluje do Komisji o przedstawianie odpowiednich sprawozdań kwartalnych z osiągnięcia wyżej wymienionych celów, a także sprawozdań dotyczących kwoty umorzeń dokonanych w dziale 6 WRF, ze szczególnym uwzględnieniem ISWMR i Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA).
7. Rada podkreśla, że wszystkie instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii muszą – przy uchwalaniu i wykonywaniu budżetu na 2026 r. – respektować wszystkie elementy zmienionych WRF na lata 2021–2027 i stosować się do tych elementów.
8. Rada podkreśla, że wszystkie instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii powinny utrzymywać dyscyplinę budżetową, i kładzie nacisk na budżetowanie wyłącznie pozycji wydatków uznanych za niezbędne.
9. Rada wskazuje, że dodatkowe kwoty ujęte w budżecie, takie jak kwoty pochodzące z ponownego wykorzystania umorzeń na mocy art. 15 ust. 3 rozporządzenia finansowego, powinny być w pełni zgodne z porozumieniem w sprawie zmienionych WRF na lata 2021–2027 i mieścić się w granicach uzgodnionych w tym porozumieniu.

⁵ Oświadczenie nr 4 w dok. 12082/24 ADD 1.

10. Rada potwierdza, że pułap dla działu 7 WRF na lata 2021–2027 opiera się na założeniu, że wszystkie instytucje Unii przyjmują kompleksowe i rygorystyczne podejście do zapewnienia optymalizacji zasobów kadrowych zgodnie z zasadą stabilnej polityki kadrowej, a także osiągnięcia przyrostu wydajności w wydatkach administracyjnych niezwiązanych z wynagrodzeniami. Obserwowane od kilku lat wzrost liczby pracowników oraz aktualizacje wynagrodzeń i ogólne zmiany cen w warunkach inflacji wywierają znaczną presję na dział 7. W związku z tym Rada nadal zdecydowanie popiera wspólne podejście do ograniczenia wydatków w tym dziale, który z założenia ma również finansować personel instytucji unijnych, zamiast korzystania w tym celu ze środków przeznaczonych na działy tematyczne. Rada apeluje do wszystkich instytucji Unii o przyjęcie ostrożnej polityki w zakresie nieruchomości. W świetle powyższego wzywa Komisję do wykonania uprawnień przysługujących jej na mocy art. 314 ust. 1 TFUE. Ponadto Rada ponownie zwraca się do Komisji, bez uszczerbku dla jej prawa inicjatywy zgodnie z art. 241 TFUE, o przedstawienie – przed ustanowieniem preliminarza na rok budżetowy 2026 – skutecznych środków zapewniających, by obecne pułapy w dziale 7 WRF nie zostały przekroczone i by instrumenty szczególne nie zostały uruchomione w odniesieniu do tego działu.
11. Rada zwraca się do Komisji, by przy szacowaniu poziomu płatności w projekcie budżetu wzięła pod uwagę większą dokładność prognoz państw członkowskich w perspektywie długoterminowej⁶. Rada podkreśla, że potrzebna jest przewidywalność, zarówno jeśli chodzi o wkłady państw członkowskich do budżetu Unii, jak i płatności z budżetu Unii na rzecz państw członkowskich, przypominając przy tej okazji, że dokładne budżetowanie pozwala uniknąć niepożądanych wyzwań dla budżetów krajowych. W tym względzie Rada zwraca się do Komisji o zapewnienie w przejrzysty sposób dokładnych i wiarygodnych prognoz dotyczących wszystkich dochodów, w tym środków powracających, grzywien i rocznej kwoty należnej od Zjednoczonego Królestwa w 2026 r. zgodnie z umową o wystąpieniu⁷, co pozwoli państwom członkowskim na terminowe oszacowanie ich przewidywanego wkładu do budżetu Unii.

⁶ Zgodnie z tabelą 1 zawartą w przeglądzie polityki spójności i prognozami państw członkowskich z 15 marca 2024 r. (dok. WK 4139/2024).

⁷ Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. L 29 z 31.1.2020, s. 7).

12. Rada zaznacza, że narzędzia korekty budżetowej, takie jak budżety korygujące, należy ograniczyć do uzasadnionego minimum; powinny być one wprowadzane w odpowiednim czasie, aby umożliwić właściwą analizę i uniknąć zakłóceń w funkcjonowaniu programów unijnych, oraz finansowane przede wszystkim w drodze przegrupowania środków. W szczególności Rada zwraca się do Komisji o przedstawianie projektów budżetów korygujących dotyczących dochodów oddzielnie i niezwłocznie, gdy tylko odpowiednie informacje staną się dostępne. Rada potwierdza swoje zdecydowane zobowiązanie do jak najszybszego zajmowania stanowiska w sprawie projektów budżetów korygujących.
13. Aby parlamenty narodowe miały wystarczająco dużo czasu na przeprowadzenie szczegółowej kontroli oraz aby Rada mogła dokładnie przygotować swoje stanowisko, Rada wzywa Komisję do przedstawienia projektu budżetu na 2026 r. jak najszybciej, a najlepiej do 22. tygodnia. Rada zachęca również Komisję do ciągłego doskonalenia treści przygotowywanych przez nią dokumentów budżetowych i uczynienia ich prostszymi, bardziej zwięzłymi i przejrzystymi, a także do zapewnienia dostępności najbardziej aktualnych danych. Rada zwraca się do Komisji o umieszczenie – w rezerwie – środków na zobowiązania i środków na płatności przewidzianych na nowe akty prawne lub zmiany do obowiązujących aktów prawnych, których jeszcze nie przyjęto, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego.

14. Ponadto Rada wzywa Komisję do dołączenia do projektu budżetu kompletnego zestawu mających zastosowanie dokumentów wymienionych w art. 41 rozporządzenia finansowego. Rada wzywa Komisję do zagwarantowania pełnej przejrzystości i widoczności pomocy finansowej i związanych z nią płatności odsetek, o których mowa w art. 224 rozporządzenia finansowego, a także wszystkich funduszy w ramach Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy (EURI) poprzez terminowe dostarczanie wszystkich stosownych informacji, w tym tabel zbiorczych dotyczących środków budżetowych i informacji o zarządzaniu długiem i innymi zobowiązaniami budżetu Unii, a także przeglądu sposobu finansowania przekroczeń kosztów z tytułu spłaty odsetek z EURI w latach 2026–2027 zgodnie ze zmienionymi WRF na lata 2021–2027. Ponadto Rada wzywa Komisję do przekazywania informacji, w miarę dostępności i w stosownych przypadkach, o przesyłaniu not potwierdzających dotyczących przesunięć bezzwrotnego wsparcia z puli finansowania do budżetu UE będących podstawą wniosku Komisji o zwrot kosztów, o oczekiwanych wypłatach w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) oraz o prognozach umorzeń. Rada zauważa, że w celu przyjęcia racjonalnego stanowiska w sprawie projektu budżetu w odniesieniu do kosztów odsetek może jedynie rozważyć informacje przekazane w terminie umożliwiającym państwom członkowskim przeprowadzenie kompleksowej oceny.

15. Rada apeluje do Komisji o uwzględnienie w projekcie budżetu na 2026 r. porozumienia określonego w ostatecznej wersji elementów wspólnych konkluzji w sprawie budżetu na 2025 r.⁸ W tym względzie Rada przypomina, że zgodnie z pkt 16 i 17 konkluzji Rady Europejskiej z 1 lutego 2024 r., odzwierciedlonymi w motywie 12 i art. 10a zmienionego rozporządzenia w sprawie WRF⁹, jeżeli koszty spłaty odsetek z NextGenerationEU (NGEU) nie będą mogły zostać pokryte z istniejącej linii budżetowej EURI w poddziale 2b, poszukiwane będą źródła finansowania w celu pokrycia znacznej części niezbędnych kwot, w miarę możliwości, z myślą o uruchomieniu kwoty będącej równowartością ok. 50 % przekroczeń kosztów spłaty odsetek z NGEU jako poziom odniesienia. W tym celu wykorzystane zostanie pole manewru stworzone dzięki wykonaniu budżetów programów oraz zmianie priorytetów, a także nietematyczne instrumenty szczególne, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami sektorowymi i innymi zobowiązaniami prawnymi i z uwzględnieniem priorytetów i ostrożnego budżetowania. Na krajowe pule środków finansowych państw członkowskich, na które zaciągnięto zobowiązania prawne nie wpłyną wspomniane w niniejszym punkcie przegrupowania ani zmiana priorytetów. Jeżeli potrzebne będzie dalsze finansowanie, dodatkowe zasoby zostaną udostępnione poprzez uruchomienie instrumentu EURI.
16. Rada wzywa Komisję, by regularnie informowała państwa członkowskie o zapisanych w budżecie dochodach przeznaczonych na określony cel, w tym dochodach pochodzących z EURI oraz umowy o handlu i współpracy ze Zjednoczonym Królestwem¹⁰, a także by wypełniała swoje obowiązki określone w rozporządzeniu finansowym w odniesieniu do pozostałych dochodów przeznaczonych na określony cel, które przydzielono niektórym programom zgodnie z porozumieniem w sprawie zmienionych WRF na lata 2021–2027. Ponadto Rada nalega na przedstawianie w przejrzysty sposób dochodów przeznaczonych na określony cel pochodzących z odzyskania środków w podziale na programy.

⁸ Dok. WK 14457/2024.

⁹ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2024/765 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2093 określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.U. L, 2024/765, 29.2.2024).

¹⁰ Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony – część piąta dotycząca udziału w programach Unii, należytego zarządzania finansami i postanowień finansowych oraz powiązany protokół (Dz.U. L 444 z 31.12.2020, s. 14).

17. Rada zachęca wszystkie instytucje do efektywnej i konstruktywnej współpracy, umożliwiającej sprawny przebieg procedury budżetowej i uchwalenie budżetu na 2026 r. w terminach określonych w TFUE. W szczególności Rada wzywa Komisję do tego, by w toku całej procedury budżetowej pełniła rolę bezstronnego mediatora i terminowo przekazywała Radzie szczegółowe informacje, o które się zwraca. W celu ułatwienia procesu pojednawczego Rada wzywa Komisję do zapewnienia terminowego dostępu do projektu elementów wspólnych konkluzji, który powinien być wyczerpujący i zawierać wszystkie istotne informacje (w tym porównanie z poprzednią wersją projektu elementów). Rada zwraca się również do Komisji, by nadal przedstawiała w projekcie elementów wspólnych konkluzji odpowiednie zmiany w płatnościach wynikające ze zmian zaproponowanych w zobowiązaniach.
 18. Rada powtarza, jak ogromną wagę przywiązuje do niniejszych wytycznych, i oczekuje, że Komisja należycie je uwzględni podczas przygotowywania projektu budżetu na 2026 r.
 19. W celach informacyjnych niniejsze wytyczne zostaną udostępnione Parlamentowi Europejskiemu i Komisji, a także wszystkim pozostałym instytucjom i organom Unii.
-