

Budżet Unii Europejskiej

Maj 2004

Kazimierz Polarczyk

Raport

Nr 227

Przynależność do Unii Europejskiej oznacza udział Polski w funduszu publicznym szczebla ponadnarodowego – w budżecie UE. W proporcji do narodowych finansów publicznych środki publiczne Unii Europejskiej są niewielkie. O ile wydatki krajowych finansów publicznych w państwach UE-15 stanowią średnio ok. 48% PKB, a w Polsce ok. 45% PKB, to wydatki budżetu UE stanowią tylko ok. 1% łącznego PKB państw członkowskich. Finanse UE mają jednak zasadnicze znaczenie z punktu widzenia prawidłowej realizacji programów wspólnotowych.

Ostatnie dane z wykonania budżetu UE dotyczą 2002 r. Dochody budżetu pochodziły głównie z wpłat państw członkowskich proporcjonalnych do wielkości ich produktu narodowego brutto (48%) i wielkości podatku VAT (24%) oraz z ceł na towary nierolnicze importowane spoza UE (8%). Wydatki budżetu były przeznaczone głównie na realizację programów UE w zakresie rolnictwa (48%) i operacji strukturalnych (31%) oraz pomocy państwom rozwijającym się (7%).

Proces planowania i uchwalania budżetu UE jest wieloetapowy i skomplikowany ze względu na udział w nim zarówno licznych organów UE, jak i państw członkowskich. Programowanie rocznego budżetu UE jest w istotnym stopniu oparte o „Perspektywę finansową” – wieloletni plan finansów UE, aktualnie obejmujący lata 2000-2006. W porównaniu z budżetem z 2002 r., aktualnie realizowany budżet (2004 r.) przewiduje w dochodach znacznie większy udział wpłat państw członkowskich proporcjonalnych do ich PNB.

Zmiana struktury wydatków jest niewielka. Dla państw UE-10, które do UE wstąpiły 1 maja br., zarezerwowano w perspektywie finansowej fundusze gwarantujące, że będą beneficjentami netto.

BUDŻET UNII EUROPEJSKIEJ

Spis treści

	Strona
Uwagi wstępne	1
1. Budżet Wspólnot Europejskich (UE) do 2002 r.	3
1.1. Dochody budżetu Wspólnot Europejskich (UE) do 2002 r.	3
1.2. Wydatki budżetu Wspólnot Europejskich (UE) do 2002 r.	6
1.3. Bilans wpłat i korzyści państw w relacji z budżetem UE	7
2. Aktualne procedury budżetowe	10
2.1. Perspektywa finansowa – plan wieloletni finansów UE	10
2.2. Programowanie (planowanie i uchwalanie) budżetu rocznego UE	16
2.3. Realizacja i kontrola budżetu UE	18
3. Budżet UE w 2003 i 2004 r.	20
Bibliografia	22

Uwagi wstępne

Władze publiczne w Polsce dysponują funduszami publicznymi szczebla centralnego (głównie budżetem państwa i państwowymi funduszami celowymi) oraz szczebla samorządowego (głównie budżetami samorządowymi). Przynależność do Unii Europejskiej oznacza udział Polski w funduszu publicznym szczebla ponadnarodowego – w budżecie UE. W proporcji do narodowych finansów publicznych środki publiczne Unii Europejskiej są niewielkie. O ile wydatki krajowych finansów publicznych w państwach UE-15 stanowią średnio ok. 48% PKB, w państwach UE-10 średnio ok. 45% PKB i tyleż w Polsce, to wydatki budżetu UE stanowią tylko ok. 1% łącznego PKB krajów członkowskich. Budżet UE ma jednak zasadnicze znaczenie z punktu widzenia prawidłowej realizacji programów wspólnotowych.

Skuteczność działania UE w dużym stopniu zależy od jej możliwości finansowych. Wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich i zwiększającym się zakresem działania UE, coraz częściej dochodziło do sporów dotyczących kierunków rozwoju jej polityk i sposobów ich finansowania, do rozbieżności między oczekiwaniami państw członkowskich, a możliwościami finansowymi UE.

„Przez wiele lat rozszerzano zakres polityk wspólnotowych, polegających głównie na udzielaniu wsparcia finansowego, obejmując nimi nowe grupy społeczne, regiony lub gałęzie gospodarki, zwiększając tym samym obciążenia poszczególnych państw. Jednak to doprowadzało do coraz wyraźniejszego podziału na państwa beneficjentów i państwa płatników do budżetu UE. Problemy te narastały jeszcze bardziej przy każdorazowym rozszerzeniu Unii Europejskiej, gdyż najczęściej

powiększała się grupa beneficjentów. W powiększającej się Unii i jednocześnie wraz z rosnącymi oczekiwaniami członków coraz trudniej było utrzymać budżet unijny na rozsądnym poziomie możliwym do sfinansowania przez wszystkie państwa, a zarazem zapewniającym w miarę sprawiedliwy podział środków budżetowych¹. Od końca lat osiemdziesiątych trwa kolejny proces reformy finansów publicznych UE. Dotyczy on trzech głównych elementów: procedur budżetowych, dochodów i wydatków. W konsekwencji przystąpienia do UE nowych państw członkowskich, z dniem 1 maja 2004 r., proces ten będzie trwał niewątpliwie w najbliższych latach.

Rozdział 1 przedstawia zmiany wielkości i struktury dochodów budżetu Unii do 2002 r. (nie ma jeszcze sprawozdania z wykonania budżetu UE w 2003 r.). Procedury budżetowe są opisane w rozdziale 2. Rozdział 3 zawiera prezentację budżetu przyjętego w kwietniu 2004 r. na tenże rok, na tle budżetu na rok 2003.

Prezentując dochody i wydatki budżetu UE należy zaznaczyć, że w odróżnieniu od budżetów (funduszy publicznych) poszczególnych państw, budżet UE nie może mieć deficytu. Wszystkie wydatki zaplanowane na dany rok muszą być sfinansowane ze środków własnych UE. Toteż wielkości wydatków w danym roku są zwykle nieco niższe od wielkości dochodów, a nadwyżki stanowią dochody następnego roku².

Proces rozszerzania EWG (UE)

1958-1972: EWG-6 (Belgia, Francja, Luksemburg, Niderlandy, Niemcy i Włochy).

1973-1980: EWG-9 (EWG-6 oraz Dania, Irlandia i W. Brytania).

1981-1985: EWG-10 (EWG-9 i Grecja).

1986-1994: EWG-12 (EWG-10 oraz Hiszpania i Portugalia).

1995-2004(30.04): UE-15 (EWG-12 oraz Austria, Finlandia i Szwecja).

Od 1.05. 2004: UE-25 (UE-15 oraz Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry).

1 *Budżet Unii Europejskiej i jego funkcjonowanie*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej (<http://www.europa.edu.pl/topics/studium/2002/10/17/2720966.html>).

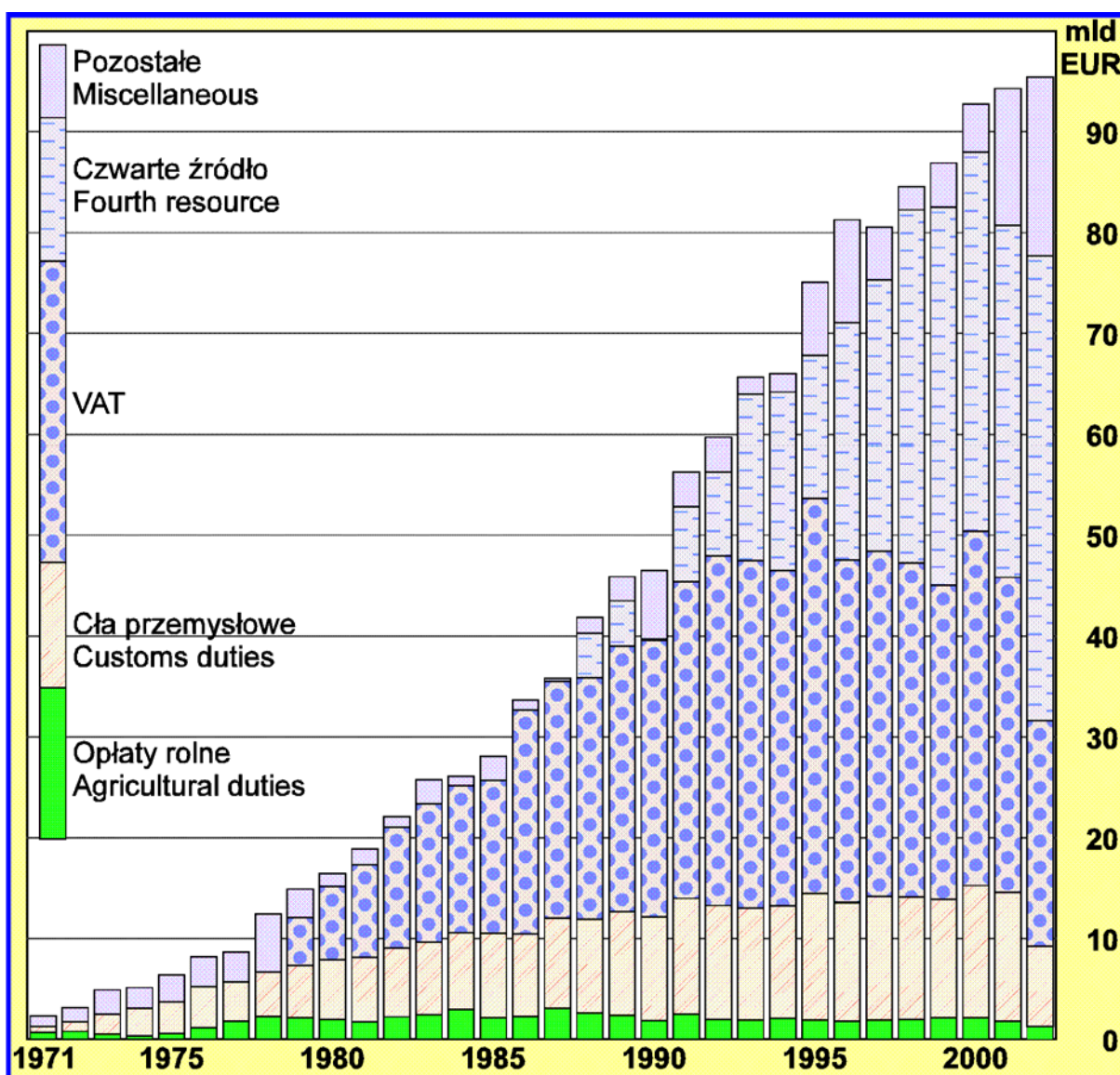
² Podstawowe reguły dotyczące budżetu UE, a zwłaszcza jego dochodów, przyjęte zostały decyzją Rady z 29 września 2000 r. (*Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources*, Official Journal of the European Communities, 7.10.2000). Powtarzają one lub precyzują wcześniejsze ustalenia, w tym: stwierdzają, że budżet UE powinien być w całości finansowany przez własne źródła dochodów (w art. 1); precyzują cztery rodzaje źródeł własnych dochodów, wymienione tu w tab. 1 (w art. 2); określają maksymalny pułap wielkości budżetu (w art. 3); stwierdzają, że poszczególne rodzaje dochodów pokrywają wszystkie wydatki bez wiązania rodzaju dochodów z rodzajem wydatków (w art. 6); decydują, że nadwyżka dochodów nad wydatkami w danym roku zostaje przeniesiona na następny rok finansowy (w art. 7).

Rozdział 1. Budżet Wspólnot Europejskich (UE) do 2002 r.

1. 1. Dochody budżetu Wspólnot Europejskich (UE) do 2002 r.

Traktat Rzymski (1957) konstytuujący Europejską Wspólnotę Gospodarczą zakładał, że działalność Wspólnoty będzie finansowana ze środków własnych, w tym ze składek państw członkowskich. Zestaw źródeł dochodów budżetu UE, przedstawiony na wykresie 1 i w tabl. 1, był wprowadzany stopniowo.

Wykres 1. Dochody budżetu Wspólnot Europejskich (UE) w latach 1971-2002



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w *Financial Report 2002*, European Union, tabl. 7 (<http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/>).

Do 1978 r. dochody budżetu stanowiły wpływy z opłat za import produktów rolnych oraz z tytułu produkcji i magazynowania cukru (opłaty rolne) oraz z opłat celnych za towary nierolnicze (cła przemysłowe). Te dwie grupy opłat pobiera się za import z krajów nie należących do Wspólnoty i obecnie określa się jako dwa „tradycyjne środki własne”. Decyzją Rady z 21 kwietnia 1970 r. wprowadzono kolejne źródło dochodów: wpłaty państw członkowskich z tytułu podatku VAT. Podatek VAT stał się źródłem dochodów budżetu Wspólnot dopiero od 1979 r., ze względu na okres jego harmonizacji, tzn. dostosowania zasad podatkowych w poszczególnych państwach członkowskich do ustaleń Rady. Czwarte źródło dochodów to wpłaty państw członkowskich proporcjonalne do wielkości produktu narodowego brutto (PNB). Piątym źródłem są pozostałe dochody, głównie nadwyżki z poprzedniego roku budżetowego, podatki funkcjonariuszy europejskich i kary wymierzane przez Komisję przedsiębiorstwom naruszającym zasady konkurencji.

Tabl. 1. Wielkość i struktura dochodów budżetu Wspólnot Europejskich (UE) w latach 1971-2002 (średnie pięcioletnie)

Okres Period	Ogółem Total mld EUR a)	Opłaty rolne Agricultural duties	Cła przemysłowe Customs duties	VAT	Czwarte źródło Fourth resource	Pozostałe Miscella- neous
		%				
1971-75	4,4	16,5	39,7	-	-	43,8
1976-80	12,1	15,9	40,2	15,2	-	28,7
1981-85	24,2	10,2	30,0	53,0	-	6,8
1986-90	40,7	6,2	23,3	61,0	4,1	5,4
1991-95	64,5	3,3	17,9	53,8	19,6	5,4
1996-00	85,2	2,3	14,3	39,5	37,5	6,4
2001-02	94,9	1,6	11,0	28,3	42,6	16,5

a) W cenach bieżących: wzrost dochodów wynika zarówno ze wzrostu ich wartości, rozszerzenia się Wspólnot, a ostatnio UE, jak i z inflacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych w *Financial Report 2002*, European Union, tabl. 7 (<http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/>).

Dynamiczny wzrost dochodów, przedstawiony na wykresie 1 i w tabl. 1, był wywołany nie tylko rzeczywistym wzrostem ich wartości, związanym w dużym stopniu z procesem rozszerzenia się Unii, ale również z inflacją, która w latach 70-tych i 80-tych była w krajach EWG dość wysoka.

W dochodach budżetu do 1978 r. dominowały dochody z ceł przemysłowych oraz dochody pozostałe. Udział obu „tradycyjnych środków własnych” (opłat rolnych i ceł przemysłowych) systematycznie spadał z 57% w 1973 r. do 10% w 2002 r. W latach 1982-1995 ponad 50% dochodów stanowiły wpływy z podatku VAT. Ale w latach 1986-87 wpływy te stanowiły nawet 66% dochodów. Czwarte źródło dochodów, tzn. wpłaty państw członkowskich proporcjonalne do PNB, stały się istotnym źródłem dochodów na początku lat 90-tych, a głównym źródłem od 1998 r., stanowiąc w roku 2002 już 48% dochodów. Struktura dochodów budżetu UE w 2002 r. przedstawiona jest na wykresie 3.

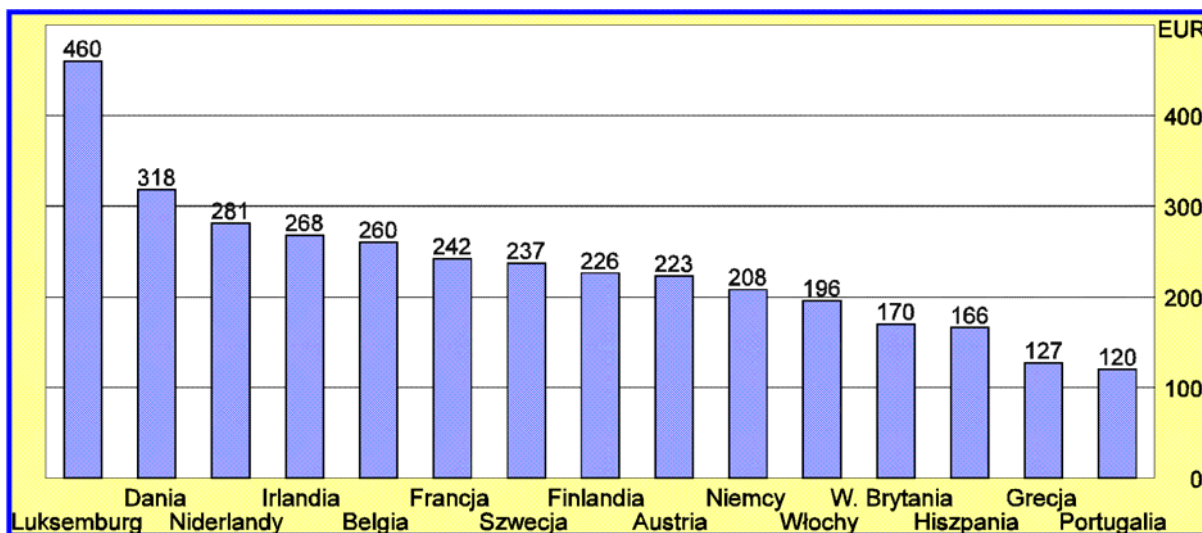
Tabl. 2. Wielkość wpłat bezpośrednich do budżetu UE w latach 1995-2002 i udział poszczególnych państw (uporządkowanie państw wg udziału)

Państwo	1995-97a)	1998	1999	2000	2001	2002
	Suma wpłat w miliardach EUR					
	71,4	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7
	Udział państw w %					
Niemcy	29,6	25,1	25,5	24,8	24,4	22,6
Francja	17,5	16,5	17,0	16,5	17,9	18,2
Włochy	11,2	12,9	13,0	12,5	14,4	14,5
W. Brytania	12,4	15,2	13,4	15,8	9,6	13,1
Hiszpania	6,3	7,0	7,6	7,3	8,2	8,4
Niderlandy	6,3	6,2	6,2	6,2	6,8	5,7
Belgia	3,9	3,8	3,9	3,9	4,4	3,9
Szwecja	2,8	2,9	2,8	3,0	2,9	2,7
Austria	2,6	2,5	2,5	2,4	2,6	2,3
Dania	1,9	2,1	2,0	1,9	2,2	2,2
Grecja	1,6	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7
Portugalia	1,3	1,3	1,5	1,4	1,6	1,5
Finlandia	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5
Irlandia	1,0	1,2	1,3	1,2	1,5	1,3
Luksemburg	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2

a) Średnie roczne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w *Financial Report 2002*, European Union, tabl. 9 (<http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/>).

Wykres 2. Składki państw do budżetu UE w 2002 r. w EUR na 1 mieszkańca



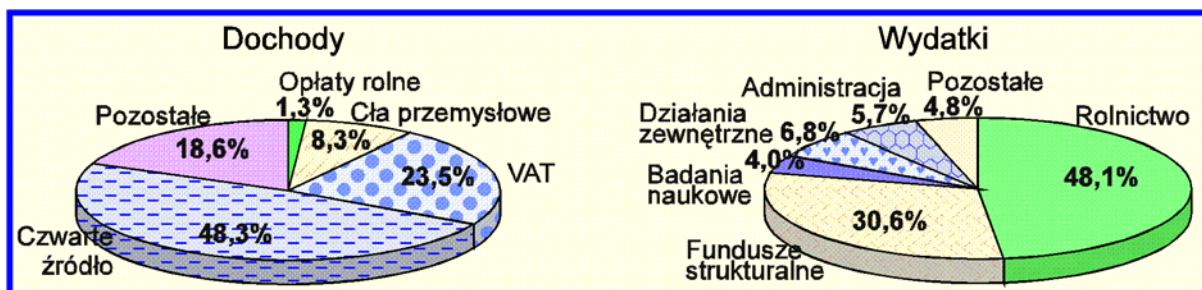
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w *The EU Budget – Public Perception & Fact*, (<http://www.terrywynn.com/eubudget/index.shtml>).

Różnicowany był udział bezpośrednich wpłat do budżetu UE poszczególnych państw członkowskich. Tabl. 2 przedstawia ten udział w latach 1995-2002. Największy udział, ale malejący, miały Niemcy. Przed poszerzeniem Unii w 1995 r. (o

Austrię, Finlandię i Szwecję), udział wpłat Niemiec wynosił 1/3 dochodów budżetu UE, w 1995 r. 31,4%, a w 2002 r. już tylko 22,6%. Dość wysoki i wzrastający jest udział wpłat Włoch i Francji. W 2002 r. te trzy państwa wpłaciły do budżetu UE 55% środków bezpośrednio wpłacanych przez państwa członkowskie, a łącznie z W. Brytanią i Hiszpanią – kolejnymi największymi płatnikami – 77%.

Zróznicowany był też udział bezpośrednich wpłat do budżetu UE poszczególnych państw członkowskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Wykres 2 przedstawia ten udział w 2002 r. Niemcy, największy płatnik do budżetu UE, znajdują się pod tym względem dopiero na 10 miejscu, a największy relatywny wkład w finanse UE mają mieszkańcy Luksemburga, a następnie Danii. Wielkości te są proporcjonalne do poziomu gospodarczego krajów UE, mierzonego wielkością PKB na 1 mieszkańca.

Wykres 3. Struktura dochodów i wydatków budżetu UE w 2002 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w *Financial Report 2002*, European Union, tabl. 7 i 9 (<http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/>).

1. 2. Wydatki budżetu Wspólnot Europejskich (UE) do 2002 r.

Wydatki budżetów Wspólnot Europejskich były pierwotnie skierowane głównie na koszty administracji oraz na działalność pozostałą, do której w stosowanym podziale wydatków zaliczana jest działalność Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (powołana w Paryżu w 1952 r.), Wspólnoty EURATOM (powołana w Rzymie w roku 1957) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju (również powołany w Rzymie w 1957 r. w celu udzielania pomocy byłym koloniom państw europejskich). Fundusze przeznaczone na te organizacje były jednak z czasem włączane w całości albo w części do poszczególnych działów.

Do lat 90-tych w wydatkach UE wyróżniano 6 działów, wymienionych w tabl. 3. Do roku 1966 w wydatkach dominowały koszty związane z funkcjonowaniem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Wspólnoty EURATOM oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju. W latach 1965-68 budżet EURATOM został włączony do budżetu ogólnego, wydatki głównie do działu *Badania naukowe* i *Administracja*, a budżet Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali został podzielony: część ogólna została włączona do budżetu EWG, a część operacyjna do 2002 r. stanowiła oddzielną część budżetu Wspólnot.

Wprowadzenie wspólnej polityki rolnej spowodowało od 1967 r. znaczny wzrost wydatków na rolnictwo. Wydatki te od 1968 r. przekraczały 50% budżetu, a w

1970 r. stanowiły nawet 87% wszystkich wydatków Wspólnot. Od 1992 r. udział wydatków na rolnictwo zmniejszył się - waha się wokół poziomu 50% - głównie w związku ze wzrostem funduszu strukturalnego, którego wydatki w 1999 r. osiągnęły poziom 36% wydatków budżetu UE. Systematycznie wzrastał udział wydatków na badania naukowe i działania zewnętrzne, które w 2001 r. przekroczyły łącznie 10% ogółu wydatków budżetu. Udział wydatków na administrację od 1969 r. do 2000 r. wykazywał dużą stabilność, na poziomie ok. 5%. W latach 2001-02 wzrósł do 5,7%. Strukturę wydatków w 2002 r. przedstawia wykres 3.

Tabl. 3. Wielkość i struktura wydatków budżetu Wspólnot Europejskich (UE) w latach 1971-2002 (średnie pięcioletnie)

Okres Period	Ogółem Total mld EUR a)	Rolnictwo	Fundusze strukturalne	Badania naukowe	Działania zewnętrzne	Admini- stracja	Pozostałe
		Agriculture	Structural funds	Research	External action	Admini- stration	Other
		%					
1958-60	0,1	-	-	-	-	27,5	72,5
1961-65	0,2	1,7	4,8	-	-	19,0	74,5
1966-70	1,7	60,7	5,3	1,8	0,1	6,8	25,3
1971-75	4,3	72,8	5,3	2,1	2,9	5,7	11,2
1976-80	12,1	70,5	9,6	1,9	2,8	5,3	9,9
1981-85	24,4	62,6	16,2	3,5	3,7	4,7	9,3
1986-90	40,5	60,2	17,4	3,0	2,5	4,7	12,2
1991-95	62,5	52,9	28,0	3,4	4,4	5,2	6,1
1996-00	81,9	48,5	33,0	3,6	5,3	5,1	4,5
2001-02	86,2	49,6	29,0	3,9	6,9	5,7	4,9

a) W cenach bieżących: wzrost wydatków wynika zarówno ze wzrostu ich wartości i rozszerzania Wspólnot (ostatnio UE), jak i z inflacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych w *Financial Report 2002*, European Union, tabl. 4 (<http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/>).

1. 3. Bilans wpłat i korzyści państw w relacji z budżetem UE

Obiektem dużego zainteresowania jest podział państw członkowskich UE na beneficjentów netto i płatników netto. Tabl. 4 przedstawia najpierw zestawienie danych za lata 1995-2000, z uwzględnieniem pełnych wpłat państw, łącznie z wpłaconymi do budżetu UE przez państwa sumami w ramach obu „tradycyjnych środków własnych” (ponieważ część wpłat, w tym przeznaczona na utrzymanie administracji UE, nie wraca do państw członkowskich, suma płatności i korzyści netto jest ujemna, co przedstawia ostatni wiersz tablicy). Z kolei dane za lata 2001-2002, przedstawione w tabl. 4 i na wykresie 4, pomijają wpłaty państw z tych dwu źródeł, które w gruncie rzeczy nie są wpłatami państw lecz sumami egzekwowanymi na rzecz budżetu UE na ich terenie.

W całym okresie, przedstawionym w tabl. 4, wyraźnymi beneficjentami netto były tylko 4 państwa: Hiszpania, Grecja, Portugalia i Irlandia. Większość państw UE, niezależnie od metody obliczeń, okazała się płatnikami netto. Największymi płatni-

kami były: Niemcy, Włochy, Niderlandy i Francja. Jak wynika z danych dla kolejnych lat, sytuacja danego państwa z roku na rok może ulegać istotnym zmianom. I tak np. W. Brytania, która w 2001 r. była zdecydowanym beneficjentem, w pozostałych przedstawianych latach miała wyraźną nadwyżkę wpłat do budżetu UE nad środkami uzyskiwanymi z tego budżetu.

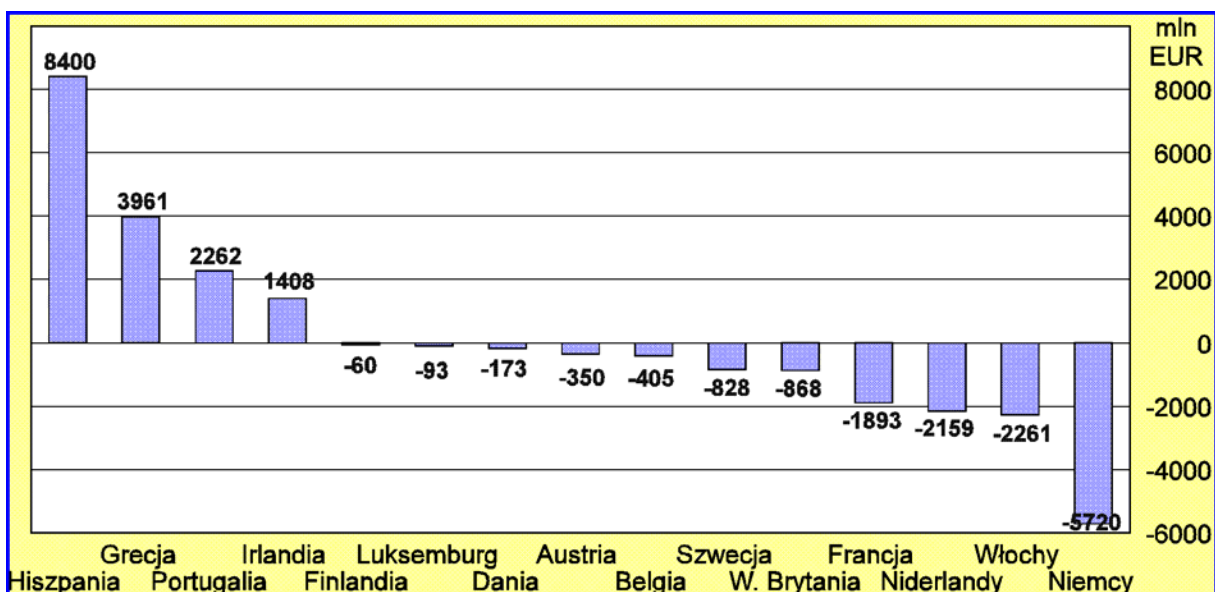
Tabl. 4. Bilans budżetowy według państw członkowskich w latach 1995-2002
Uporządkowanie państw wg sum w latach 2001-2002

Państwa	1995-97	1998-00	2001-02	2001	2002
	średnie roczne w mln EUR			mln EUR	
Hiszpania	6 244	6 343	8 400	7 929	8 871
Grecja	3 940	4 269	3 961	4 533	3 388
Portugalia	2 663	2 628	2 262	1 832	2 692
Irlandia	2 414	1 981	1 408	1 239	1 577
Finlandia	-36	-63	-60	-114	-6
Luksemburg	-60	-82	-93	-136	-49
Dania	235	51	-173	-180	-165
Austria	-712	-665	-350	-474	-226
Belgia	-80	-420	-405	-554	-256
Szwecja	-884	-1 022	-828	-908	-747
W. Brytania	-1 558	-3 825	-868	1 168	-2 903
Francja	-1 674	-1 181	-1 893	-1 602	-2 184
Niderlandy	-1 153	-1 823	-2 159	-2 130	-2 188
Włochy	-1 077	-812	-2 261	-1 638	-2 884
Niemcy	-11 752	-9 238	-5 720	-6 372	-5 068
<i>Ogółem</i>	-3 489	-3 869	1 223	2 593	-148

Źródło: dla lat 1995-00 obliczenia własne na podstawie danych zamieszczonych w tablicy „Operational” budgetary balance (<http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/data/>); dla lat 2001-02 dane zamieszczone w *The EU Budget – Public Perception & Fact*, (<http://www.terrywynn.com/eubudget/index.shtml>).

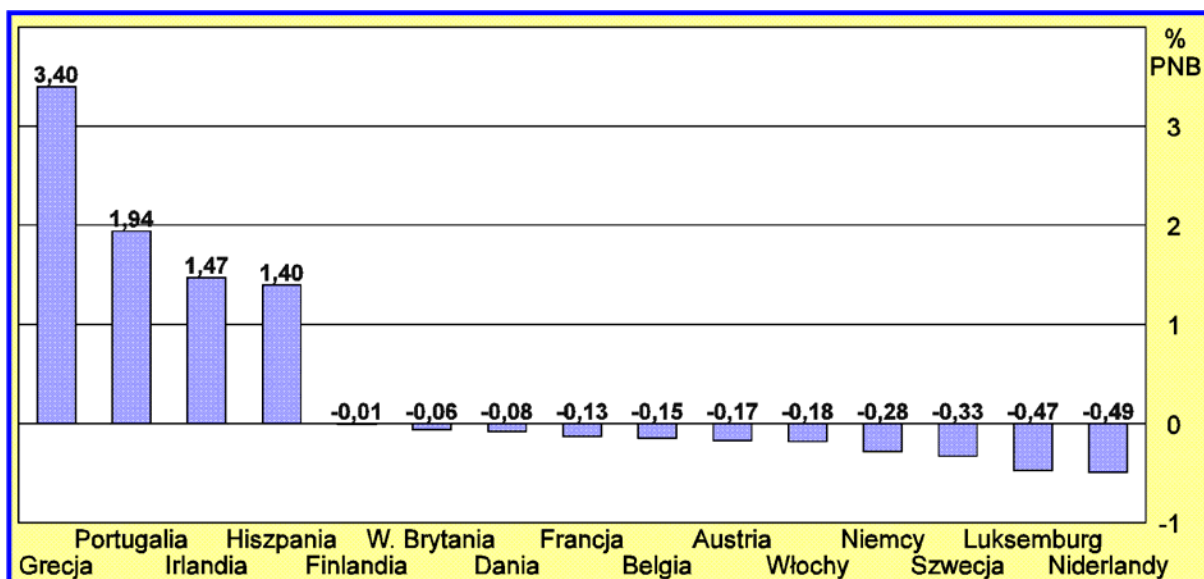
Z punktu widzenia władz państw członkowskich, jak i ich obywateli, nie tyle istotna jest wielkość bezwzględna nadwyżki korzyści czy nadwyżki wpłat do budżetu UE, ile relacja tej wielkości do PNB. Średnią relację wielkości nadwyżki korzyści albo wpłat do PNB z lat 2001-2002 przedstawia wykres 5. Ze względu na wielkość PNB, najbardziej odczuwalne nadwyżki korzyści występują w Grecji, ale stosunkowo duże – przekraczające znacznie 1% PNB - również w Portugalii, Irlandii i Hiszpanii. Znacznie niższe w relacji do ich PKB jest obciążenie państw płatników netto, ponieważ w żadnym państwie nie przekracza 0,5% PNB. Relacje z budżetem UE w największym stopniu obciążają finanse Niderlandów, Luksemburga i Szwecji, a dopiero na 4 miejscu znajdują się Niemcy – największy płatnik netto.

Wykres 4. Nadwyżki korzyści albo wpłat państw UE (średnia dla lat 2001-02)
 Bez uwzględnienia wpłat z opłat rolnych i ceł przemysłowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *The EU Budget – Public Perception & Fact*, (<http://www.terrywynn.com/eubudget/index.shtml>).

Wykres 5. Nadwyżki korzyści albo wpłat w % PNB (średnia dla lat 2001-02)
 Bez uwzględnienia wpłat z opłat rolnych i ceł przemysłowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *The EU Budget – Public Perception & Fact*, (<http://www.terrywynn.com/eubudget/index.shtml>).

Rozdział 2. Aktualne procedury budżetowe

Procedury budżetowe w UE, odnoszące się do jednego roku finansowego, można podzielić na dwie fazy: programowanie (planowanie i uchwalanie); realizacja i kontrola (kończące się przyjęciem sprawozdania z wykonania budżetu). Są one rozciągnięte w czasie (do trzech lat), ale przede wszystkim są poprzedzone przygotowaniem wieloletniego planu finansowego.

Proces planowania i uchwalania budżetu UE jest wieloetapowy i dość skomplikowany. Mając wiele elementów wspólnych z krajowymi zasadami uchwalania budżetu, jest dostosowany do warunków organizacji międzynarodowej, gdzie poza organami tej organizacji, tzn. Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim, duże wpływy mają państwa członkowskie. W celu zapanowania nad chaotycznym rozwojem finansów Unii i zwiększenia dyscypliny budżetowej, z początkiem lat dziewięćdziesiątych podjęto decyzję o wieloletnim programowaniu budżetowym. Postanowiono opracowywać średniookresowe plany finansowe zwane "Perspektywą finansową" (Financial perspective), określające główne elementy budżetu UE w poszczególnych latach.

2.1. Perspektywa finansowa – plan wieloletni finansów UE

Tryb uchwalania perspektywy finansowej jest złożony i zajmuje prawie dwa lata. Jest to przede wszystkim decyzja polityczna państw członkowskich dotycząca kierunku rozwoju finansów publicznych UE na następne lata (ostatnio przyjęto okres 7-letni). Perspektywa jest przyjmowana jednomyślnie na szczycie wszystkich państw członkowskich organizowanym specjalnie w tym celu. Ogranicza ona państwa członkowskie przy uchwalaniu wielkości budżetu UE na dany rok objęty perspektywą.

Perspektywa finansowa ustala dwa ograniczenia, stanowiące podstawowe wielkości referencyjne przy planowaniu budżetu na dany rok. Pierwszym z tych ograniczeń jest wielkość środków na zobowiązania (appropriations for commitments), określająca maksymalny pułap zobowiązań, jakie w danym roku budżetowym mogą zostać podjęte przez Unię Europejską z racji realizacji programów wieloletnich. Jest to jednocześnie wskazanie dla zaplanowania górnej granicy wysokości dochodów w tymże roku. Drugim ograniczeniem wielkości budżetu są środki na płatności (appropriations for payments), określające maksymalną wysokość faktycznych wydatków z budżetu w danym roku na zadania, które w tymże roku powinny być wykonane. Art. 3 decyzji Rady z 29 września 2000 r. określa pułap środków na zobowiązania w wysokości 1.335% produktu narodowego brutto (PNB), a pułap środków na płatności w wysokości 1.27% PNB wszystkich państw członkowskich. Zmiana tych pułapów wymaga jednomyślnej decyzji wszystkich państw członkowskich. Formalnej zmiany dokonano w 2003 r., ustalając od 2004 r. przejście z PNB na dochód narodowy

brutto (DNB), przy jednoczesnym określeniu pułapu środków na płatności w wysokości 1,24% DNB¹.

Z regulacji zawartych we wspomnianej decyzji Rady wynika, że środki na zobowiązania mogą być wyższe od środków na płatności, ale ich wielkość i wzajemne relacje należy rozpatrywać na przestrzeni kilku lat budżetowych. Jeśli w określonych latach środki na zobowiązania przewyższają środki na płatności, to w następnych latach proporcje te mogą zostać odwrócone w celu pokrycia zobowiązań z lat poprzednich, ale wielkość 1,27 % PNB (obecnie 1,24 DNB) państw członkowskich jest zawsze maksymalnym pułapem środków własnych UE, które mogą zostać wydatkowane w danym roku. W praktyce, budżety na poszczególne lata tych wielkości nie osiągają. Faktyczna wielkość środków własnych, jaka ma zostać zebrana od państw członkowskich, określana jest w budżecie na dany rok w pozycji środki na płatności ogółem (total appropriations for payments) i była z zasady niższa od wartości maksymalnej. Przeciętnie wielkość zrealizowanych wydatków w ostatnich latach nie przekroczyła 1,19% PNB państw UE. „Różnica pomiędzy pułapami maksymalnymi a planowanymi wielkościami budżetów na poszczególne lata stanowi margines bezpieczeństwa, o który można powiększyć budżet w danym roku w przypadku nieprzewidzianych wydatków, których nie można sfinansować w ramach wcześniej przyjętych limitów. Ten margines pozwala również na ewentualną korektę budżetu jeżeli założenia wzrostu gospodarczego były zbyt optymistyczne i faktycznie planowana wielkość budżetu może się okazać zbyt mała, aby sfinansować wszystkie zaplanowane wydatki”².

Perspektywa finansowa jest dokumentem o charakterze politycznym i jest ustalana tylko przez państwa członkowskie, więc nie jest wiążąca dla organów budżetowych UE. Aby stała się aktem wiążącym dla wszystkich stron procedur budżetowych, na czas trwania danej perspektywy przyjmowane jest tzw. „Porozumienie między instytucjami UE” (Interinstitutional Agreement), obejmujące Parlament Europejski, Radę i Komisję. Przyjmują one wspólnie akt prawny w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedur budżetowych, którego częścią jest *Perspektywa*. *Porozumienie* określa również elementy istotne z punktu widzenia przyjmowania budżetu rocznego. Mają one charakter techniczny (np. sposób przeliczenia kwot z perspektywy finansowej na ceny bieżące danego roku – aktualna perspektywa, obowiązująca do 2006 r., zawierała pierwotnie wielkości w cenach roku 1999, bo nie jest możliwe dokładne prognozowanie inflacji, ale co roku na podstawie *Porozumienia* dokonywana jest aktualizacja tych kwot) albo proceduralny (np. warunki dokonania zmian wielkości maksymalnych w razie nieprzewidzianych wydarzeń).

¹ Obliczanie pułapu środków budżetowych UE w stosunku do dochodu narodowego brutto (DNB) wynika z decyzji Rady nr 2000/597 z 29.09.2000 r. dotyczącej systemu środków własnych Wspólnot Europejskich (Dz. U. WE 2000 r., L 253). Rada zaleciła zastąpienie produktu narodowego brutto (PNB) jako wielkości bazowej dochodem narodowym brutto (1,24 DNB = 1,27 PNB), co było związane z dostosowaniem rachunków budżetowych do europejskiego systemu zintegrowanych rachunków narodowych ESA 95. Faktyczny pułap środków własnych jest zwykle niższy – na 2003 r. był planowany w wysokości 1,02 % DNB, w 2004 r. ma wynieść 0,98 % DNB. Zgodnie z projektem nowej perspektywy finansowej, w 2013 r. wskaźnik ten sięgnie 1,15 % DNB.

² *Budżet Unii Europejskiej i jego funkcjonowanie*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej (<http://www.europa.edu.pl/topics/studium/2002/10/17/2720966.html>).

Prace nad obecnie obowiązującą „Perspektywą finansową 2000-2006” były prowadzone w ramach działań związanych z reformą UE, nazwanych "Agendą 2000", które zostały zapoczątkowane w lipcu 1997 roku przedstawieniem przez Komisję Europejską komunikatu pt. "Agenda 2000: dla silniejszej i szerszej Unii". Toteż wielkości przyjęte w „Perspektywie finansowej 2000-2006”, określające strukturę dochodów i wydatków, są efektem dyskusji, analiz i ustaleń w zakresie reformy Wspólnej Polityki Rolnej i Funduszy Strukturalnych, źródeł dochodów i sposobu finansowania procesu rozszerzania UE. Istotnym problemem w tych dyskusjach było pogodzenie rozbudowanego systemu wsparcia finansowego dla państw członkowskich z perspektywą rozszerzenia o nowe biedne kraje.

„Rozwiązanie tego problemu mogło iść w dwóch kierunkach: objąć nowe państwa członkowskie obecnym systemem wsparcia co oznaczało radykalne zwiększenie budżetu UE i tym samym obciążenia poszczególnych państw albo zreformowanie obecnych polityk w celu zmniejszenia wsparcia finansowego ze strony budżetu, co pozwalałoby zachować obciążenia państw członkowskich na porównywalnym poziomie. Obydwa rozwiązania niosły jednak wspólne zagrożenie, iż niektóre państwa członkowskie będące obecnie biorcami netto utracą część dotacji po rozszerzeniu, gdyż zmienią się wartości referencyjne dla udzielania niektórych form wsparcia. Rozwiązanie tego problemu nie było proste, gdyż z jednej strony istniała koalicja państw płatników netto, którzy nie chcieli zgodzić się na dalsze zwiększanie swoich składek do budżetu UE, a z drugiej strony biorcy netto nie chcieli utracić obecnych dotacji z UE. W związku z narastającymi problemami w uzgodnieniu głębokiej reformy finansów UE oraz po bardzo trudnych negocjacjach, podczas Rady Europejskiej w Berlinie w dniach 24 i 25 marca 1999 państwa członkowskie zdecydowały się na raczej kosmetyczne reformy niektórych wydatków oraz drobne korekty zasad wpłacania składek do unijnego budżetu. Uzgodniony kompromis pozwalał przede wszystkim obecnym beneficjentom na utrzymanie dotychczasowego poziomu dotacji, a płatnikom na nie zwiększanie ich obciążeń. Wypracowano również specjalne rozwiązanie umożliwiające sfinansowanie rozszerzenia UE o sześć¹ nowych państw członkowskich przy zachowaniu dotychczasowych limitów wielkości budżetu UE”².

Podstawowym założeniem kompromisu uzyskanego w Berlinie był wymóg ścisłego przestrzegania dyscypliny budżetowej i zmniejszenia w okresie lat 2000-2006 wydatków w wielu dziedzinach. Wielkość budżetów UE miała zmniejszyć się z 1,13% PNB w 2000 r. do 1,09% PNB UE w 2006 r. Zmniejszenie wielkości budżetu UE było i jest jednym z głównych celów Niemiec, dążących do ograniczenia składki tego kraju do budżetu UE. Niemcy są bowiem największym płatnikiem do budżetu UE, wpłacającym w okresie dyskusji nad planem finansowym na lata 2000-2006 jedną czwartą wszystkich środków budżetu UE (por. tab. 2).

¹ W 1999 r. zakładano rozszerzenie UE o sześć państw: Cypr, Czechy, Estonię, Polskę, Słowenię i Węgry.

² *Budżet Unii Europejskiej i jego funkcjonowanie*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej (<http://www.europa.edu.pl/topics/studium/2002/10/17/2720966.html>).

Tabl. 5. Perspektywa finansowa 2000-2006 w mln EUR
Zaktualizowana, w tym dostosowana do cen z 2004 r.

Środki na zobowiązania Appropriations for commitments	Ceny bieżące Current prices					Ceny 2004 r. 2004 prices	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Rolnictwo 1. Agriculture	41 738	44 530	46 587	47 378	49 305	50 431	50 575
Wspólna Polityka Rolna (CAP)	37 352	40 035	41 992	42 680	42 769	43 724	43 735
Rozwój obszarów wiejskich (RD)	4 386	4 495	4 595	4 698	6 536	6 707	6 840
2. Operacje strukturalne 2. Structural operations	32 678	32 720	33 638	33 968	41 035	41 685	42 932
Fundusze strukturalne (SF)	30 019	30 005	30 849	31 129	35 353	36 517	37 028
Fundusz spójności (FC)	2 659	2 715	2 789	2 839	5 682	5 168	5 904
3. Polityki wewnętrzne 3. Internal policies	6 031	6 272	6 558	6 796	8 722	8 967	9 093
4. Działania zewnętrzne 4. External actions	4 627	4 735	4 873	4 972	5 082	5 093	5 104
5. Administracja 5. Administration	4 638	4 766	5 012	5 211	5 983	6 154	6 325
6. Rezerwy 6. Reserves	906	916	676	434	442	442	442
7. Pomoc przedakcesyjna 7. Pre-accession aid	3 174	3 240	3 328	3 386	3 455	3 455	3 455
8. Kompensacja -Compensation	-	-	-	-	1410	1 299	1 041
Ogółem środki na zobowiązania	93 792	97 189	100 672	102 145	115 434	117 526	118 967
Ogółem środki na płatności	91 322	94 730	100 078	102 767	111 380	112 260	114 740
Pułap, płatność w % DNB Ceiling, payments as % of GNI	1,07%	1,08%	1,11%	1,09%	1,08%	1,06%	1,06%
Rezerwa na wydatki nieprzewidziane Margin for unforeseen expenditure	0,17%	0,16%	0,13%	0,15%	0,16%	0,18%	0,18%
Pułap środków ze źródeł własnych Own resources ceiling	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Źródło: *General budget of the European Union for the financial year 2004*, European Commission, Brussels – Luxembourg April 2004, table 1.

W czasie szczytu w Berlinie podjęte zostały decyzje dotyczące środków własnych UE. Dokonano jedynie kilku drobnych modyfikacji. W odniesieniu do źródeł finansowania dokonano zmian polegających na zwiększeniu z 10% do 25 % wpływów z ceł i opłat wyrównawczych pozostających w państwie poboru na utrzymanie administracji celnej. W ten sposób zrekompenrowano państwom członkowskim wysokie koszty utrzymania administracji celnej w związku z posiadaniem np. dużych portów przeładunkowych przez które rozprowadzane są towary do całej UE. Podjęto również decyzję o stopniowym obniżaniu maksymalnej stopy procentowej stosowanej do określania wysokości wpłat od podatku VAT, co zostało wprowadzone do decyzji Rady z 29 września 2000 r. Do 2001 r. stopa ta wynosiła 1,0%. Na rok 2002 i 2003 ustalono ją w wysokości 0,75%, a od 2004 r. wynosi 0,50%. Faktycznie państwa członkowskie odprowadzają niższy procent podatku VAT do budżetu UE z uwagi na sposób obliczania ustalony w art. 2 ust 4 wspomnianej decyzji Rady.

Komisja Europejska przewiduje, że w 2004 r. faktyczna wysokość stawki ujednoliconej stosowanej do obliczenia wpłat od podatku VAT wyniesie ok. 0,38%. Komisja Europejska nie przewiduje wprowadzenia przed rokiem 2006 nowych środków własnych, natomiast po tej dacie możliwa jest dalsza ich modyfikacja, ale polegająca raczej na dalszym ograniczaniu roli „tradycyjnych środków własnych” i VAT.

„W konkluzjach ze szczytu w Berlinie znalazł się również zapis o pozostawieniu rabatu brytyjskiego. Był to bardzo kontrowersyjny element negocjacji, gdyż większość państw członkowskich uważa, że nie ma już podstaw do preferencyjnego traktowania Wielkiej Brytanii gdyż okoliczności, które w latach osiemdziesiątych przyczyniły się do stworzenia tego mechanizmu już dawno nie istnieją. Jednak w tej kwestii Wielka Brytania była nieustępliwa, odmawiając jakichkolwiek dyskusji na temat rabatu. Ustalono jedynie, że Brytyjczycy nie powinni odnieść korzyści z wprowadzenia korekty technicznej ww. decyzji o środkach własnych związanej z obniżeniem maksymalnej stawki od podatku VAT oraz podwyższeniem ilości „tradycyjnych środków własnych” pozostających w państwie poboru. Również przyjęcie nowych państw członkowskich nie może mieć wpływu na wielkość rabatu. Chodzi o to, aby stopniowe zmniejszanie wydatków przedakcesyjnych związane ze stopniowym przyjmowaniem nowych członków, które obecnie nie są uwzględniane przy liczeniu rabatu brytyjskiego, nadal nie były wliczane pomimo przesunięcia ich do innej pozycji wydatków. Ma to na celu obciążenie także Wielkiej Brytanii kosztami rozszerzenia UE”¹.

W Berlinie wprowadzono też dwa nowe działy wydatków budżetu UE, mające na celu sfinansowanie rozszerzenia: dział 7 - *Pomoc przedakcesyjna* i dział 8 - *Rozszerzenie*. Dział 8 został ostatnio zastąpiony działem *Kompensacja* (aktualny układ rozdziałów znajduje się w tabl. 5), w ten sposób, że środki przewidziane poprzednio na rozszerzenie zostały włączone do poszczególnych działów wydatków. Dział 8 dotyczy obecnie środków przewidzianych na skompensowanie ewentualnych wpłat do budżetu UE nowych 10 państw członkowskich, jeśli wpłaty te byłyby wyższe od dotacji uzyskiwanych z budżetu UE. W ten sposób zagwarantowano nowym członkom UE, że do 2006 r. nie będą płatnikami netto. Zmiany te i inne zostały dokonane w wyniku ustaleń szczytu kopenhaskiego z grudnia 2002 r. Komisja Europejska wystąpiła 11.02.2003 r. z propozycją decyzji w sprawie dostosowania perspektywy finansowej w związku z rozszerzeniem. Parlament Europejski i Rada przyjęły decyzję w tej sprawie 19 maja 2003 r. (2003/429/EC), a aktualną „Perspektywę finansową 2000-2006”, przedstawioną w tabl. 5, przyjęto 17 lutego 2004 r.

W dniu 10 lutego 2004 roku został przedstawiony projekt nowej perspektywy finansowej, zawierającej prognozę wpływów i wydatków z budżetu UE na następne siedem lat. W latach 2007-2013 budżet Unii miałby wynosić 1025 mld euro w zobowiązaniach oraz 929 mld euro w płatnościach. Średnioroczne płatności sięgną 135 mld euro (dla porównania, w 2004 r. stanowią one 99,7 mld euro). Projekt ten przedstawia również propozycję nowej klasyfikacji wydatków z ograniczeniem do 5 działów. Przedstawiony jest w tabl. 6.

¹ *Budżet Unii Europejskiej i jego funkcjonowanie*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej (<http://www.europa.edu.pl/topics/studium/2002/10/17/2720966.html>).

Tabl. 6. Projekt perspektywy finansowej 2007-2013 w mln EUR (ceny z 2004 r.)

Środki na zobowiązania	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Zrównoważony wzrost							
1. Sustainable growth	59 675	62 795	65 800	68 235	70 660	73 715	76 785
1a. Konkurencja dla wzrostu i zatrudn.	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b. Spójność dla wzrostu i zatrudnienia	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 960
2. Ochrona i zarządzanie zasob. natur.							
2. Preservation and management of n.r.	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
w tym rolnictwo							
of which Agriculture	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość							
3. Citizenship, freedom, security and justice	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620
4. UE jako globalny partner							
4. The EU as a global partner	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740
5. Administracja							
5. Administration	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Ogółem środki na zobowiązania	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450
Ogółem środki na płatności	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100
Pułap, płatność w % DNB							
Ceiling, payments as % of GNI	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%
Rezerwa na wydatki nieprzewidziane							
Margin for unforeseen expenditure	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%
Pułap środków ze źródeł własnych							
Own resources ceiling	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Źródło: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013* (<http://europa.eu.int> – Brussels, 10.2.2004, COM(2004) 101 final).

W projekcie perspektywy finansowej Komisja przedstawiła propozycję ustanowienia podatku europejskiego jako nowego źródła dochodów Unii w postaci: europejskiego VAT, podatku energetycznego lub podatku od dochodów firm. Komisja wysunęła także projekt utworzenia tzw. generalnego mechanizmu korygującego, który zastąpiłby rabat brytyjski i ograniczyłby wpłaty państw członkowskich, określając górny pułap płatności netto jako procent dochodu narodowego. Komisja zaproponowała ponadto wprowadzenie mechanizmu „elastycznych przesunięć” (reallocation flexibility), zakładającego możliwość modyfikacji ustalonych wydatków w zależności od rzeczywistych potrzeb. Porozumienie w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007-13 zostanie prawdopodobnie zawarte w czerwcu 2005 roku.

Przy okazji negocjowania nowej perspektywy finansowej kraje członkowskie rozpoczęły dyskusję na temat pułapu środków własnych Wspólnoty, których zasadniczą część stanowią bezpośrednie wpłaty państw członkowskich (przykładowo, w 2004 r. udział bezpośrednich wpłat w budżecie wynosi 73,4%). W grudniu 2003 r. sześć państw (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Szwecja, Austria i Holandia) zażą-

dało obniżenia tej granicy, wzywając Komisję do ustanowienia limitu w wysokości 1% dochodu narodowego brutto (DNB) Unii. Komisja w projekcie perspektywy finansowej na lata 2007-2013 nie uwzględniła jednak tego żądania¹.

2.2. Programowanie (planowanie i uchwalanie) budżetu rocznego UE

Debata przy ustalaniu budżetu na dany rok w praktyce dotyczy tylko pewnych szczegółów obejmujących wydatki w poszczególnych rozdziałach oraz drobnych przesunięć i korekt, gdyż podstawowe wielkości całego budżetu oraz poszczególnych rozdziałów wynikają z obowiązującej w danym czasie „Perspektywy finansowej”. Głównymi instytucjami biorącymi udział w corocznej procedurze uchwalania budżetu UE są Komisja, Rada i Parlament Europejski, jednak tylko ostatnie dwa organy mają formalne prawo uchwalanie budżetu. Podstawowe zasady procedury budżetowej określone są w art. 268-280 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Harmonogram procedur budżetowych jest przedstawiony w tabl. 7 na przykładzie budżetu na rok 2001.

Projekt budżetu przygotowuje Komisja Europejska. Pierwszym działaniem jest uaktualnienie limitów określonych w „Perspektywie ...” do bieżących wielkości makroekonomicznych danego roku. Następnie zbierane są wstępne dane z poszczególnych Dyrekcji Generalnych Komisji dotyczące planowanych wydatków. Po przeprowadzonych konsultacjach pomiędzy wszystkimi organami budżetowymi, wiosną Komisja przyjmuje wstępny projekt budżetu na następny rok. Zgodnie z przepisami traktatowymi Komisja ma czas do 1 sierpnia na przesłanie oficjalnie wstępnego projektu budżetu do Rady, jednak w praktyce przesyła go wcześniej. Jednocześnie projekt ten jest nieformalnie przesyłany do wszystkich organów budżetowych. W tym okresie Komisja ma czas na zbieranie uwag i dokonanie poprawek we wstępnym projekcie budżetu.

Po otrzymaniu wstępnego projektu budżetu Rada ma czas do października na przyjęcie go i przesłanie do Parlamentu Europejskiego. W tym czasie trwają trójstronne konsultacje pomiędzy Komisją, Radę i Parlamentem, dotyczące wydatków obowiązkowych. Pierwszy etap tych konsultacji przeprowadzony jest tylko przy udziale odpowiedzialnego za budżet przedstawiciela Prezydencji (Rada), Przewodniczącego Komisji Budżetowej (Parlament) i Komisarza ds. budżetu. Następny etap konsultacji odbywa się już przy udziale delegacji ze wszystkich trzech organów. Po wypracowaniu porozumienia w sprawie wydatków obowiązkowych Rada przyjmuje wstępny projekt budżetu i wysyła go do Parlamentu już jako oficjalny projekt budżetu. Przyjęcie projektu w Radzie następuje poprzez głosowanie większością kwalifikowaną.

¹ *Budżet*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej
(<http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?topic=polityki&id=budzet>).

Tabl. 7. Harmonogram procedur budżetowych dotyczących roku finansowego na przykładzie budżetu na rok 2001

Termin	Organ	Działania
Styczeń 2000	Komisja Europejska	Przygotowanie założeń ogólnych budżetu
Styczeń-kwiecień 2000	Komisja Europejska	Konsultacje z organami budżetowymi
Maj 2000	Komisja Europejska	Uchwalenie projektu wstępnego budżetu
Lipiec 2000	Rada Unii Europejskiej	Pierwsze czytanie, wnoszenie poprawek i głosowanie nad tekstem projektu budżetu
Październik 2000	Parlament Europejski	Pierwsze czytanie projektu budżetu
Listopad 2000	Rada Unii Europejskiej	Drugie czytanie projektu budżetu
Grudzień 2000	Parlament Europejski	Drugie czytanie i uchwalenie budżetu; plan budżetowy nabiera mocy prawnej z chwilą podpisania przez Przewodniczącego
Styczeń-grudzień 2001	Komisja Europejska	Realizacja budżetu
Listopad 2002	Trybunał Obrachunkowy	Po sprawdzeniu wykonania budżetu publikuje raport roczny
Marzec 2003	Rada Unii Europejskiej	Po zapoznaniu się z raportem rocznym przekazuje swoje rekomendacje Parlamentowi Europejskiemu
Kwiecień 2003	Parlament Europejski	Podejmuje decyzję w sprawie udzielenia absolutorium Komisji Europejskiej

Źródło: *Europa i jej budżet: Co się dzieje z Twoimi pieniędzmi*, Komisja Europejska, http://europa.eu.int/pol/financ/index_pl.htm

Parlament ma 45 dni na ustosunkowanie się do przedłożonego projektu budżetu. Jeżeli w tym czasie nie zgłosi poprawek, to budżet zostaje przyjęty. Jeżeli Parlament zdecyduje się na zgłoszenie poprawek (a taka jest reguła) to projekt wraz z poprawkami wraca do Rady. Parlament uchwała poprawki do budżetu absolutną większością głosów podczas sesji plenarnej. Rada ma 15 dni na ustosunkowanie się do poprawek zgłoszonych przez Parlament. Jeżeli w tym czasie Rada nie zmieni żadnej z zaproponowanych poprawek to budżet zostanie przyjęty. W odniesieniu do poprawek zgłoszonych przez Parlament dotyczących wydatków nieobowiązkowych Rada działając większością kwalifikowaną może je zmienić bądź odrzucić. Natomiast w odniesieniu do poprawek dotyczących wydatków obowiązkowych, jeżeli nie powodują one ogólnego wzrostu obciążeń budżetu, Rada działając większością kwalifikowaną może je zmienić. Jeżeli tego nie robi, poprawka Parlamentu pozostaje w mocy. W odniesieniu do poprawek dotyczących wydatków obowiązkowych powodujących wzrost obciążeń budżetu, Rada musi je potwierdzić działając większością kwalifikowaną. W przeciwnym razie nie będą obowiązywały. Decyzje Rady dotyczące wydatków obowiązkowych podjęte w drugim czytaniu są ostateczne, chyba że Parlament odrzuci cały budżet.

W drugim czytaniu Parlament może się już tylko zajmować wydatkami nieobowiązkowymi. W ciągu 15 dni może dokonać ponownych zmian w odniesieniu do tych wydatków lub nie zgłaszać żadnych uwag. Zgłoszone poprawki muszą być przyjęte większością trzech piątych głosów. Drugie czytanie w Parlamencie kończy procedurę budżetową i Przewodniczący Parlamentu ogłasza przyjęcie budżetu. Jednak Parlament może się nie zgodzić z decyzjami Rady dotyczącymi wydatków obowiązkowych i wtedy odrzuca budżet w całości (art. 272.8 Traktatu).

Odrzucenie budżetu nie powoduje negatywnych skutków dla żadnego z organów budżetowych, muszą one jednak rozpocząć pracę nad ostatecznym uchwaleniem budżetu. Taka sytuacja zdarzyła się już trzy razy, jednak przepisy traktatowe nie regulują precyzyjnie trybu dalszego postępowania. W takiej sytuacji Parlament prosi o nowy projekt budżetu, jednak nie jest jasne kto ma go przedstawić. Może to być zupełnie nowy projekt przygotowany przez Komisję, bądź Rada i Parlament powrócą ponownie do momentu procedury przed odrzuceniem budżetu. Dotychczas zawsze wybierane było drugie rozwiązanie. Wynika to z faktu, że decyzja Parlamentu o odrzuceniu budżetu ma głównie charakter polityczny, a Unia mimo wszystko potrzebuje budżetu na następny rok. W celu przyspieszenia całej procedury Komisja przygotowuje zmianę do projektu budżetu przyjętego przez Radę w drugim czytaniu. Rada i Parlament rozpoczynają trzecie czytanie projektu, jednak nie ma tu już formalnych procedur, trwa jedynie pragmatyczna dyskusja w celu przyjęcia budżetu. Jeżeli budżetu nie uda się uchwalić przed rozpoczęciem nowego roku to obowiązuje wtedy zasada jednej dwunastej wydatków. Komisja ma prawo otrzymać kwotę równą jednej dwunastej wydatków przewidzianych w omawianym w danej chwili projekcie budżetu, aby zapewnić ciągłość funkcjonowania Unii do momentu uchwalenia budżetu.

2.3. Realizacja i kontrola budżetu UE

Budżet realizuje Komisja Europejska, przy czym Parlament kontroluje właściwe użytkowanie środków publicznych za pośrednictwem swej komisji kontroli budżetowej.

Komisja realizuje budżet samodzielnie, ale w określonych dziedzinach dochodów, a szczególnie wydatków, czyni to w koordynacji z państwami członkowskimi. Dotyczy to w największym zakresie realizacji wydatków na Wspólną Politykę Rolną (dział 1 wydatków) i funduszy strukturalnych (dział 2 wydatków). Wydatki te realizowane są w państwach członkowskich przez organy państwowe specjalnie do tego uprawnione. W przypadku funduszy strukturalnych administracje państw członkowskich (państwowe, samorządowe) dokonują selekcji projektów, które mają być finansowane i zajmują się bieżącym zarządzaniem tych projektów.

Realizacja programów wspólnotowych finansowanych ze środków UE znajduje się pod ścisłym nadzorem, polegającym na podwójnej ocenie tych programów:

- ⇒ przed przyjęciem programu do realizacji sprawdza się za pomocą rygorystycznych metod, czy propozycja jest realistyczna i czy przewidziane działania i środki pozwolą na osiągnięcie określonych celów;
- ⇒ po zrealizowaniu programu sporządzany jest bilans uzyskanych wyników i dokonywana jest ocena, czy cele zostały osiągnięte minimalnym nakładem.

„Wewnętrzne kontrole prawidłowości wydatków wspólnotowych przed ich dokonaniem są najpierw przeprowadzane przez komórki finansowe różnych służb zarządzania kredytami i przez centralną służbę kontroli finansowej. Ta wstępna kontrola prowadzona jest w oparciu o dokumenty uzasadniające wydatek, niekiedy także na miejscu, we współpracy z kontrolerami z państw członkowskich”¹.

Wydatki wspólnotowe są również poddawane audytom Trybunału Obrachunkowego, utworzonego w 1975 r. z siedzibą w Luksemburgu. Trybunał sprawdza legalność i prawidłowość dochodów i wydatków Unii. Wyniki jego prac są publikowane w formie generalnych raportów rocznych i raportów specjalnych poświęconych poszczególnym działaniom.

„Instytucje europejskie utworzyły w 1999 roku Europejski Urząd Walki z Nadużyciami (OLAF). Może on z własnej inicjatywy przeprowadzać śledztwo w sprawie wszelkich nieprawidłowości mogących szkodzić interesom wspólnotowym. Może to być wewnętrzne postępowanie administracyjne w instytucjach wspólnotowych albo kontrole w państwach członkowskich – stosownie do obowiązujących porozumień o współpracy – w krajach trzecich. ...ponieważ tylko państwa mogą prowadzić postępowanie sądowe, OLAF przekazuje zainteresowanemu państwu informacje, jakie zebrał na temat faktów zagrożonych postępowaniem karnym”².

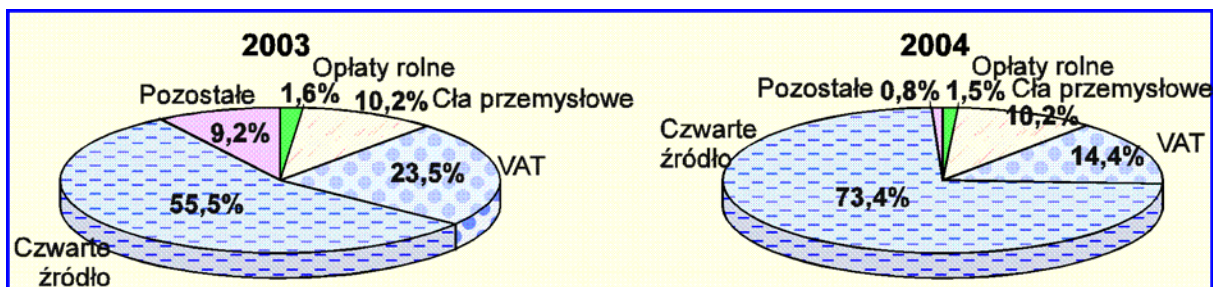
¹ *Europa i jej budżet: Co się dzieje z Twoimi pieniędzmi*, Komisja Europejska, (http://europa.eu.int/pol/financ/index_pl.htm).

² j.w.

Rozdział 3. Budżet UE w 2003 i 2004 r.

W dniu 18 grudnia 2003 roku został przyjęty budżet na 2004 rok dla 15 państw UE (Dz. U. UE 2004 r., L 53). Jego zmiana, mająca na celu uwzględnienie dziesięciu nowych członków Unii, tzn. ustalenie budżetu dla 25 państw, nastąpiło w kwietniu 2004 roku.

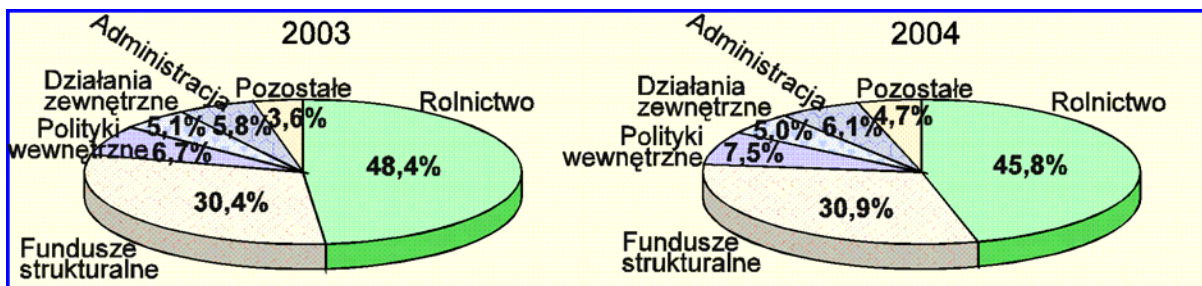
Wykres 6. Struktura dochodów budżetu UE w 2003 i 2004 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych w *General budget of the European Union for the financial year 2004*, European Commission, Brussels – Luxembourg April 2004.

Dochody zaplanowano w wysokości 99,7 mld euro (w 2003 r. 92,5 mld euro). Struktura dochodów jest przedstawiona na wykresie 6. Charakterystyczny jest znaczny wzrost dochodów tzw. „czwartego źródła”, wpłat proporcjonalnych do dochodu narodowego brutto (DNB) państw członkowskich.

Wykres 7. Struktura wydatków budżetu UE w 2003 i 2004 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych w *General budget of the European Union for the financial year 2004*, European Commission, Brussels – Luxembourg April 2004, tabl. 4.

Budżet Unii po stronie wydatków ma wynosić 111,3 mld euro w zobowiązaniach oraz 99,7 mld euro w płatnościach. Zaplanowane środki w płatnościach wg działów i najważniejszych ich części, na 2004 r. na tle analogicznych danych budżetu z roku 2003, są przedstawione na wykresie 7 i w tabl. 8. Wynika z nich dalsze zmniejszeniu udziału wydatków na rolnictwo, a dość duże zwiększenie dotacji na ubogie regiony, na edukację oraz na rozwój drogowej sieci transeuropejskiej.

Tabl. 8. Wydatki - środki na płatności w budżecie UE w 2003 i 2004 r.

Środki na płatności	2003		2004		Zmiana w %
	w mln EUR	w %	w mln EUR	w %	
1. Rolnictwo, w tym:	44 780	48,4	45 693	45,8	2,0
bez środków na obszary wiejskie	40 082	43,3	40 245	40,4	0,4
2. Operacje strukturalne, w tym:	28 173	30,4	30 822	30,9	9,4
Cel 1 (regiony najuboższe)	16 622	18,0	19 900	20,0	19,7
Cel 2 (zmiany ekonomiczno-socjalne)	3 783	4,1	3 081	3,1	-18,5
Cel 3 (system edukacji i zatrudnienia)	3 274	3,5	3 151	3,2	-3,8
Fundusz Spójności	2 650	2,9	2 800	2,8	5,7
3. Polityki wewnętrzne, w tym:	6 198	6,7	7 510	7,5	21,2
Badania naukowe i rozwój technologii	3 650	3,9	3 939	3,9	7,9
Edukacja, praktyki, młodzież	516	0,6	633	0,6	22,6
Sieć transeuropejska	673	0,7	806	0,8	19,6
4. Działania zewnętrzne	4 694	5,1	4 951	5,0	5,5
5. Administracja	5 382	5,8	6 040	6,1	12,2
6. Rezerwy	434	0,5	442	0,4	1,8
7. Strategia przedakcesyjna	2 863	3,1	2 856	2,9	-0,2
8. Kompensacja	-	-	1 410	1,4	-
Ogółem środki na płatności	92 525	100,0	99 724	100,0	7,8
W % DNB	0,98		0,98		

Źródło: *General budget of the European Union for the financial year 2004*, European Commission, Brussels – Luxembourg April 2004, table 6.

W związku z rozszerzeniem UE z dniem 1 maja 2004 r. w budżecie Unii przewidziano zwiększenie dochodów w 2004 r. o 3.253 mln euro, z tego 1.344 mld euro ma wpłacić Polska¹. Po stronie wydatków (środki na płatności) budżet zwiększono o 5.106 mln euro, w tym mieści się 36% na operacje strukturalne, 28% na kompensację oraz po 18% na rolnictwo i na polityki wewnętrzne.

W dniu 28 kwietnia 2004 r. Komisja Europejska przyjęła projekt budżetu na 2005 r.² Przewiduje się wzrost wydatków w stosunku do 2004 r. o ok. 10%, głównie na operacje strukturalne. Wstępnie Komisja zakłada, że unijny budżet wypłaci dziesięciu nowym państwom członkowskich 10,3 mld euro, podczas gdy ich składki sięgną około 5,5 mld. Według wstępnych założeń korzyść netto dla Polski może wynosić ponad 2,5 mld euro. Prezentując projekt prasie, komisarz ds. budżetu Michaele Schreyer podkreśliła, że gwarantuje on nowym członkom, że będą beneficjentami netto, tzn. że na pewno uzyskają z unijnej kasy więcej środków, niż do niej wpłacą. Decyzje w sprawie budżetu na 2005 r. będą ostatecznie podjęte przez Parlament Europejski w składzie wybranym w czerwcu 2004 r.

¹ Enlargement and the EU Budget: Commission proposes expenditure for the 10 new Member States (http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/161|0|RAPID&lg=EN)

² EU budget for 2005 (http://europa.eu.int/comm/budget/news/index_en.htm).

Bibliografia

1. *Budżet Unii Europejskiej i jego funkcjonowanie*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej (<http://www.europa.edu.pl/topics/studium/2002/10/17/2720966.html>).
2. *Budżet*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej (<http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?topic=polityki&id=budzet>).
3. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013* (<http://europa.eu.int> – Brussels, 10.2.2004, COM2004 101 final).
4. *Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources*, Official Journal of the European Communities, 7.10.2000.
5. *Enlargement and the EU Budget: Commission proposes expenditure for the 10 new Member States* (http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/161|0|RAPID&lg=EN).
6. *EU budget for 2005* (http://europa.eu.int/comm/budget/news/index_en.htm).
7. *Europa i jej budżet: Co się dzieje z Twoimi pieniędzmi*, Komisja Europejska, (http://europa.eu.int/pol/financ/index_pl.htm).
8. *General budget of the European Union for the financial year 2004*, European Commission, Brussels – Luxembourg April 2004.
9. *„Operational” budgetary balance* (<http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/data/>).
10. *The EU Budget – Public Perception & Fact*, (<http://www.terrywynn.com/eubudget/index.shtml>).