

GRZEGORZ BUCIOR

Uniwersytet Gdański

ZASADY BUDŻETOWE WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Proces integracji krajów europejskich rozpoczęty w drugiej połowie XX wieku oznacza stale wzrastający zakres zadań, które finansowane są przez państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej. Narzędziami obsługującymi to finansowanie są wyodrębnione budżety właściwe dla określonych obszarów działania wspólnotowego¹. Traktat z Maastricht z roku 1991 spowodował powstanie Unii Europejskiej grupując zarazem dotychczasowe wspólne działania w dwie struktury:

1. Wspólnotę Europejską, która ma za zadanie realizację szeroko rozumianej zintegrowanej polityki gospodarczej i społecznej.
2. EURATOM, której głównym celem jest pokojowe wykorzystanie energii jądrowej i rozwój wspólnego rynku związanego z tą energią.

Strategia Unii Europejskiej stanowi, że jej cele takie jak zapewnienie harmonijnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego w całej Wspólnocie prowadzącego do podniesienia i wyrównania poziomu życia pomiędzy poszczególnymi regionami Wspólnoty, osiągnięcia stabilnego wysokiego poziomu zatrudnienia, równości kobiet i mężczyzn, osiągnięcie spójności gospodarczej i społecznej osiągane mają być poprzez ciągły proces integracji różnych systemów państw członkowskich.

¹ Por. *Finanse Unii Europejskiej*, red. B. Bernaś, Wydawnictwo AE, Wrocław, 2005, s. 141.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało konieczność zasadniczej zmiany wielu elementów systemu finansowego państwa zarówno w mikro- jak i makroekonomicznym ujęciu. Dotyczyło to oczywiście również sektora publicznego łącznie z gospodarką budżetową państwa oraz samorządu terytorialnego. Wprawdzie traktat europejski stanowi, iż jedynie część systemu finansów publicznych podlega ścisłej integracji to jednak wiadome jest, iż z biegiem czasu coraz to nowe obszary finansów będą podlegały harmonizacji w ramach różnych systemów krajowych. Można przewidzieć, iż dotyczyć to będzie również gospodarki budżetowej sektora publicznego.

Zasady planowania, tworzenia i realizacji budżetu Unii Europejskiej mogą, i zapewne będą stanowić wzór dla rozwoju i modyfikacji gospodarki budżetowej w Polsce. Dlatego istotne jest poznanie obecnego wspólnotowego systemu budżetowego. Ważne jest to również w kontekście możliwości oraz potrzeby aktywnego uczestniczenia polskich przedstawicieli świata nauki, praktyki i polityki w pracach nad reformą budżetowania w Unii Europejskiej.

1. Działalność Unii Europejskiej

Unia Europejska jest szczególnym typem związku między państwami, którego zadaniem jest organizacja współpracy między krajami członkowskimi i między ich mieszkańcami. Do najważniejszych celów Unii należą: zapewnienie bezpieczeństwa, postępu gospodarczego i społecznego oraz ochrona wolności praw i interesów obywateli².

Unia składa się z trzech filarów. Pierwszy, o charakterze gospodarczym, stanowią trzy Wspólnoty Europejskie: Wspólnota Europejska (WE), Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EURATOM). Drugim filarem jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Trzeci to zespół zadań z zakresu spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości realizowany przez wyspecjalizowane instytucje.

Organizacyjny układ Wspólnot Europejskich wywodzi się z systemu demokratycznego przyjętego przez ich państwa członkowskie. Jednostkowe rozwiązania i kompetencje poszczególnych organów są wprawdzie w skali wspólnotowej inne niż w skali narodowej, ale zachowano podstawową dla systemu de-

² A. Podraza: *Unia Europejska*, Wydawnictwo KUL, Lublin, 1999, s. 19.

mokratycznego zasadę rozdzielenia władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowej.

Statutowe instytucje Wspólnot Europejskich takie jak: Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy, Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, zostały utworzone na podstawie odpowiednich zapisów traktatowych. Najwyższą natomiast instytucją, jaką jest Rada Europejska, powstała w sposób samoistny, bez stosownych zapisów umownych, i dopiero Jednolity Akt Europejski z 1986 roku stworzył podstawę prawną dla jej funkcjonowania, nie czyniąc z niej jednak organu Wspólnot Europejskich, ani też nie definiując jednoznacznie jej zadań. Wiodąca rola Rady Europejskiej została przypieczętowana przez Traktat z Maastricht z 1992 roku³.

Unia Europejska, powołana na mocy Traktatu z Maastricht, nie dysponuje własnymi instytucjami, opiera się natomiast w swej działalności na wspomnianych wyżej instytucjach Wspólnot Europejskich⁴.

2. Budżet Unii Europejskiej i jego funkcje

Szczególony charakter finansowania działalności UE wynika z faktu, że kraje członkowskie przekazały na jej rzecz w całości lub w części niektóre poprzednio realizowane przez siebie funkcje. Realizacja tych zadań w ramach UE wymaga solidarnego finansowania. Powstała więc konieczność utworzenia wyodrębnionego funduszu, zasilanego przez kraje członkowskie, z którego mogłyby być finansowane wspólne działania. Fundusz taki jako budżet pojawił się już na początku funkcjonowania wspólnotowych organizacji. W początkowym okresie każda z trzech wspólnot europejskich dysponowała własnym budżetem. W wyniku traktatu o fuzji wspólnot, który wszedł w życie w 1967 r., nie tylko połączono organa wspólnot, lecz także utworzono wspólny budżet, finansujący ich działania.

Do wygaśnięcia traktatu o utworzeniu EWWiS w 2002 r. funkcjonowały równoległe dwa budżety:

- budżet ogólny,
- budżet operacyjny EWWiS.

³ A. Limański: Integracja ekonomiczna Polski z Unią Europejską, Difin, Warszawa, 2001, s. 21.

⁴ *Ibidem*, s. 21.

W roku 2003 nastąpiła konsolidacja dwóch budżetów w jeden w wyniku czego zadania oraz przychody budżetu operacyjnego zostały przejęte przez budżet ogólny. Poza budżetem ogólnym, Unia finansuje swoje cele przez dwa wyodrębnione fundusze obsługiwane przez własne procedury decyzyjne:

- Europejski Fundusz Rozwoju, który służy finansowaniu projektów zmierzających do rozwoju krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku,
- budżet Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali.

Budżet ogólny UE jest zestawieniem przewidywanych dochodów i wydatków Wspólnoty Europejskiej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Budżet tworzony jest przez Komisję Europejską a podlega zatwierdzeniu przez Radę UE i Parlament Europejski. Budżet ogólny można rozpatrywać jako plan finansowy Wspólnoty, fundusz rozumiany jako środki finansowe oraz procedurę prawną mającą swój rezultat w postaci dokumentu budżetowego.

Budżet ogólny jest planem finansowym działalności Wspólnot Europejskich opracowywanym i wykonywanym przez Komisję Europejską bezpośrednio oraz poprzez zależnych dysponentów. Plan ten zawiera dochody i wydatki w ujęciu rocznym.

W innym podejściu budżet ogólny może być rozumiany jako ponadkrajowy fundusz o redystrybucyjnym charakterze w tym znaczeniu, iż zasilany jest przez dochody z własnych źródeł a zgromadzone środki są wydatkowane na realizację określonych zadań. Mechanizm redystrybucji opiera się przede wszystkim na takich cechach, jak powszechność, przymusowość i bezzwrotność obciążeń na rzecz budżetu oraz brak wzajemnego bezpośredniego świadczenia ze strony WE.

Ponadpaństwowość budżetu Wspólnot Europejskich wynika z tego, iż został on wyposażony we własne dochody mające swoje źródła w państwach członkowskich. Dochody te były wcześniej częścią budżetów państw członkowskich a obecnie zasilają budżet unijny. Członkowie są zobowiązani do zebrania i odprowadzenia tych dochodów do budżetu ogólnego. Dotyczy to takich dochodów jak opłaty rolne, cukrowe, cła i część przychodów z tytułu podatku VAT. Członkowie UE mają także obowiązek uiszczania wpłat bezpośrednich, które wyliczane są jako część produktu krajowego brutto. Ponadkrajowy charakter budżetu UE związany jest również z tym, że:

- wydatki budżetowe są dokonywane na terenach wszystkich państw członkowskich UE poprzez odpowiednie instytucje narodowe,

- procedura budżetowa jest realizowana przez organy unijne, które posiadają autonomię organizacyjną oraz finansową i są niezależne od władz państw członkowskich.

Procedura prawna, związana z uchwaleniem i realizacją budżetu, jest wykonywana przez Komisję Europejską, Radę Europejską oraz Parlament Europejski. Przedstawia ją tablica 1.

Tabela 1. Procedura budżetu Unii Europejskiej

Okres	Organ	Etap
Styczeń Eoku Budżetowego (RB)-1	Komisja	Przygotowanie projektu budżetu ogólnego UE
Maj RB-1	Komisja	Przyjęcie projektu budżetu ogólnego UE
Lipiec RB-1	Rada UE	poprawki do projektu budżetowego przyjęcie projektu
Październik RB-1	Parlament Europejski	Pierwsze czytanie projektu budżetowego – poprawki do budżetu
Listopad RB-1	Parlament Europejski	Drugie czytanie projektu budżetowego – poprawki do budżetu
Grudzień RB-1	Parlament Europejski	Zatwierdzenie budżetu
RB	Komisja	Realizacja budżetu
Listopad RB+1	Trybunał Rewidentów Księgowych	Publikacja raportu rocznego z badania wykonania budżetu
Marzec RB+2	Rada UE	Przekazanie wniosków i rekomendacji z wykonania budżetu do Parlamentu Europejskiego
Wiosna RB+2	Komisja Kontroli Budżetowej PE	Udzielenie Komisji absolutorium z wykonania budżetu

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Europa i jej budżet”, Informator wydany przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Gliwice 2003, s. 7.

Budżet uchwalany jest przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski na podstawie tzw. nieokreślonego aktu prawnego. Prawne znaczenie budżetu wyraża się w uprawnieniu Komisji Europejskiej do pobierania dochodów i dokonywania wydatków. Budżet ogólny nie nadaje uprawnień do nakładania ciężarów podatkowych na konkretnych podatników i wydatkowania środków budżetowych na określone cele. Wszelkie czynności Komisji Europejskiej w tym zakresie odbywają się na podstawie odpowiednich aktów wykonawczych do budżetu⁵.

⁵ Por. M. Cieślukowski: *Budżet Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UE, Poznań, 2004, s. 16.

3. Zasady budżetowe

Finanse publiczne cechuje konieczność przestrzegania określonych zasad, którymi kierują się organy stanowiące i wykonawcze kształtując politykę budżetową. W tym kontekście można wyodrębnić zestaw stałych zasad, które odnosić się będą bezpośrednio do gospodarki budżetowej. Zasady budżetowe to, innymi słowy, postulaty teorii i praktyki dotyczące organizacji i prowadzenia gospodarki budżetowej. Jeśli ujęte są w przepisach prawnych, nabierają charakteru normatywnego. Zasady budżetowe dotyczą tych cech gospodarki budżetowej, w znaczeniu ogółu czynności związanych z gromadzeniem i rozdzielaniem środków budżetowych, które są uważane za najważniejsze dla właściwej realizacji funkcji budżetu.

Istnieje pewna zbieżność zasad odnoszących się do krajowych zasad budżetowych i gospodarki wspólnotowej. Zbieżność ta jest ograniczona ze względu na odmienną budżetu UE w stosunku do budżetów krajowych. Wynika to nie tylko z ograniczonego zakresu zadań, jakie są realizowane z budżetu wspólnotowego, w stosunku do zadań realizowanych w ramach budżetów krajowych, ale także na przykład ze sposobu podejścia do deficytu budżetowego czy ze specyficznej procedury tworzenia budżetu.

Zasady, którymi należy posługiwać się prowadząc gospodarkę budżetową Unii Europejskiej określone są w Rozporządzeniu Rady Wspólnoty Europejskiej i EURATOM nr 1605/2002 z dnia 25-06-2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. U. WE L nr 357 z 31-12-1977, str. 1). Rozporządzenie to zastąpiło funkcjonujące od 1978 roku rozporządzenie z dnia 21-12-1977 (Dz. U. L 356 z 31-12-1977, str. 1). Poprzednie Rozporządzenie finansowe z dnia 21-12-1977 r. mające zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, kilkakrotnie ulegało istotnym zmianom. Głównym powodem tego były częste korekty przyjmowanych perspektyw finansowych tworzących ramy do rozwoju budżetu, wydarzeń w sferze struktury instytucjonalnej oraz szeregu poszerzeń Wspólnoty o kolejne kraje.

W Traktacie WE określono, że budżet musi być wykonany zgodnie z ogólnymi zasadami legalności, prawidłowości oraz należytego zarządzania finansami. Odnosząc się do budżetu UE, można wyodrębnić siedem podstawowych zasad szczegółowych. Są to:

1. Zasada jedności oznaczająca, iż wszystkie przychody i wydatki Wspólnoty muszą być zebrane łącznie w formie jednego dokumentu.

Zasada ta wskazuje na konieczność ujęcia w budżecie wszystkich dochodów i wydatków, które są uznane za niezbędne dla funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Dochody i wydatki Wspólnot składają się z

- dochodów i wydatków Wspólnoty Europejskiej, łącznie z wydatkami administracyjnymi nałożonymi na instytucje postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej, odnoszącymi się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, a także łącznie z wydatkami operacyjnymi poniesionymi przy wykonywaniu tych postanowień, jeżeli są one pokrywane z budżetu,
- dochodów i wydatków Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

Poza tym budżet UE może określać kwoty zabezpieczające udzielenie lub zaciągnięcie pożyczek oraz płatności na rzecz funduszu gwarancyjnego z tytułu działań zewnętrznych.

Zasada ta stanowi również zakaz gospodarki pozabudżetowej czyli brak możliwości realizacji dochodów ani wydatków, jeżeli nie zostały wprowadzone do odpowiedniej pozycji budżetu. Nie można również zaciągać zobowiązań ani zatwierdzać jakichkolwiek wydatków ponad środki zatwierdzone budżetem.

Budżety państw członkowskich również, w mniejszym lub większym stopniu, tworzone są w oparciu o tą zasadę. W Polsce kolejne reformy finansów publicznych starają się wprowadzić szerszy zakres stosowania zasady jedności.

2. Zasada jednoroczności, która oznacza, że poszczególne operacje budżetowe odnoszą się do konkretnego roku budżetowego. Zasada ta ułatwia kontrolę realizacji budżetu. Zasada ta dotyczy również budżetów krajowych we wszystkich państwach członkowskich.
3. Zasada uniwersalności bądź zasada zakazu funduszowania oznacza, że poszczególne kategorie dochodów nie mogą być przypisane konkretnym wydatkom. Dochody i wydatki muszą być wprowadzane w pełnej kwocie bez dostosowywania grup przychodów do grup wydatków. Zasada uniwersalności, podobnie jak jednoroczności, cechuje również budżety krajowe.

4. Zasada równowagi czyli zrównoważenie wydatków i przychodów. Jest ona rzadko stosowana w budżetach narodowych choć regulacje unijne starają się zmusić rządy państw członkowskich do obniżania deficytów budżetów krajowych.

Zasada równowagi w przypadku budżetu UE oznacza określenie dochodów w taki sposób, aby pokryć przewidywane wydatki, ponieważ decyzje dotyczące wydatków są podejmowane wcześniej niż te, które wpływają na źródła ich finansowania. Tym samym wzrost wydatków oznacza konieczność poszukiwania nowych źródeł dochodów. Jest to kolejna różnica w podejściu do zasad budżetowych gdyż w ramach krajowych gospodarek budżetowych zwykle zaczyna się od określenia przychodów. Ich wysokość determinuje sposób i poziom planowania wydatków. Ponieważ deficyt budżetowy jest niedopuszczalny w odniesieniu do budżetu UE więc odmiennie od krajowych systemów finansów publicznych nie ma miejsca na zaciąganie pożyczek i kredytów na pokrycie deficytu. Dlatego też, jeśli pojawi się konieczność pokrycia dodatkowych wydatków konieczne jest uchwalenie budżetu uzupełniającego co poprzedzone musi być określeniem nowych źródeł dochodów.

Równowaga budżetowa może być również złamana poprzez osiągnięcie nadwyżki. Następuje to w wyniku:

- niepełnego wykorzystania środków,
- niedoszacowania dochodów.

Zwykle pierwsza przyczyna nadwyżki występuje częściej. Związane jest to ze znacznym rygoryzmem wykonania budżetu po stronie rozchodowej. Nadzór nad wykonaniem budżetu sprawuje Komisja Europejska niezależnie czy budżet jest wykonywany centralnie przez Komisję lub podległe jej podmioty czy też przez instytucje państw członkowskich. Wykonanie budżetu powierza się państwom członkowskim tylko wtedy, jeśli Komisja Europejska ma pewność, że kraje te będą wykonywać budżet zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami należytego zarządzania finansami. Brak lub utrata takiego statusu może doprowadzić do niezrealizowania budżetu. Nadwyżka budżetowa jest w takim wypadku przekazywana na poczet następnego budżetu.

5. Zasada szczegółowości (inaczej specyfikacji) mówiąca, że każdy wydatek budżetu powinien być powiązany z konkretnym celem. Prawi-

dłowe stosowanie się do tej zasady prowadzi, iż nie powstają jakiegokolwiek wątpliwości co do tego, na co wydatek jest przeznaczony. Wydatki muszą być określone jednoznacznie co ma zapobiegać powstawaniu niejasności na etapie ich realizacji jak i kontroli wykonania⁶. Dzięki tej zasadzie łatwiej wykonywać budżet oraz zapewnić zgodność z życzeniami podmiotów uczestniczących w procedurze budżetowej. Zasada ta jest również charakterystyczna dla narodowych gospodarek budżetowych jednak sposób jej realizacji u państw członkowskich rzadko osiąga tak wysoki poziom jak to ma miejsce w przypadku budżetu unijnego.

6. Zasada jawności i przejrzystości realizowana jest w głównej mierze poprzez prowadzenie gospodarki finansowej przy użyciu jawnych procedur budżetowych na wszystkich swoich etapach. Zarówno sam budżet jak i związane z nim sprawozdania mają charakter jawny i podlegają opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich jak również są dostępne w sieci internetowej. Zasady te stosowane są w krajowych budżetach co zresztą jest jednym z wymogów adresowanych do państw członkowskich.
7. Zasada jednostki rozliczeniowej nakazująca prezentowanie budżetowych danych finansowych w euro. Ta zasada stosowana jest jedynie przez państwa, które weszły do unii monetarnej wprowadzając tym samym walutę euro do krajowego obrotu pieniężnego.

W tle tych zasad funkcjonuje nadrzędna zasada należytego zarządzania finansami. Nakazuje ona stosowanie metod i procedur, które zapewnią efektywność i skuteczność w gromadzeniu i wydatkowaniu środków budżetowych. Oznacza to, że konieczne jest przestrzeganie wszystkich zasad i przepisów odnoszących się do unijnej gospodarki budżetowej co zapewnić powinno osiągnięcie największej możliwej korzyści z każdego wydanego euro.

Literatura

1. Cieślukowski M.: *Budżet Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UE, Poznań 2004.
2. *Finanse Unii Europejskiej*, red. B. Bernaś, Wydawnictwo AE, Wrocław, 2005.
3. Limański A.: *Integracja ekonomiczna Polski z Unią Europejską*, Difin, Warszawa, 2001.

⁶ Por. L. Oręziak: *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa, 2004, s. 112

4. Oręziak L.: *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004.
5. Podraza A.: *Unia Europejska*, Wydawnictwo KUL, Lublin, 1999.

*dr Grzegorz Bucior
Uniwersytet Gdański
Katedra Rachunkowości
ul. AK 101 71-101 Sopot
e-mail: grzegorz@bucior.pl*

STRESZCZENIE

Szczególony charakter finansowania działalności UE wynika z faktu, że kraje członkowskie przekazały na jej rzecz w całości lub w części niektóre poprzednio realizowane przez siebie funkcje. Realizacja tych zadań w ramach UE wymaga solidarnego finansowania, które możliwe jest dzięki budżetowi. Gospodarka budżetowa UE prowadzona jest zgodnie z ogólnymi zasadami legalności, prawidłowości oraz należytego zarządzania finansami. Istnieje pewna zbieżność zasad odnoszących się do krajowych zasad budżetowych i gospodarki wspólnotowej. Zbieżność ta jest ograniczona ze względu na odmienność budżetu UE w stosunku do budżetów krajowych. Wynika to nie tylko z ograniczonego zakresu zadań, jakie są realizowane z budżetu wspólnotowego, w stosunku do zadań realizowanych w ramach budżetów krajowych, ale także na przykład ze sposobu podejścia do deficytu budżetowego czy ze specyficznej procedury tworzenia budżetu.

PRINCIPLES OF EU BUDGET

SUMMARY

The paper describes the main and detailed budgetary principles which organs of European Community follow during budget process. The significant aim of the paper is to show how the rules appropriate to EU budget procedure are applied in country-members of EU and how the principles should impact on the national public finance systems.

Translated by Grzegorz Bucior