

*Małgorzata Czernielewska-Rutkowska\**

## **PROCEDURA PRZYJMOWANIA BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ W PRAWIE I W PRAKTYCE**

Budżet Unii Europejskiej (UE) podlega ciągłej ewolucji. Zmiany te są wynikiem decyzji politycznych oraz kompromisów podejmowanych przez państwa członkowskie. Doświadczenia historyczne wskazują, że za kolejnymi reformami systemu finansowania UE stał zawsze interes Wspólnoty (proces pogłębiania integracji i poszerzania granic zjednoczonej Europy), jak również partykularyzmy narodowe. W ostatnim czasie debata na temat budżetu Unii Europejskiej nabrała tempa w związku ze wschodnim rozszerzeniem Wspólnoty, końcem wieloletniego okresu finansowego 2000–2006, a także przyjęciem traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. Dyskusje dotyczą istoty systemu finansowania UE, wielkości budżetu, sposobów pozyskiwania dochodów oraz ich przeznaczenia, a także przyjmowania prawa budżetowego. Niniejszy artykuł omawia proces stanowienia rocznego budżetu UE oraz zasady wieloletniego planowania finansowego. Prezentowany jest stan faktyczny, ujęcie historyczne i kierunki przyszłych zmian.

### **PRZEBIEG**

Proces uchwalania ustawy budżetowej UE należy do najbardziej skomplikowanych procedur podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Źródłem nieefektywności jest fakt, że obecnie budżet stanowiony jest inaczej niż inne akty prawne, a także to, że cały proces decyzyjny jest podporządkowany przestarzałemu i sztucznemu podziałowi wydatków na obligatoryjne i nieobligatoryjne. Wydatki obligatoryjne to te, które powinny być uwzględnione w budżecie, by umożliwić UE wywiązywanie się ze zobowiązań wynikających

\* Dr, adiunkt w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Uniwersytetu Łódzkiego.

z *acquis*<sup>1</sup>. Wydatki nieobligatoryjne to wydatki niewynikające z dorobku prawnego UE, służące pokryciu kosztów administracyjnych i operacyjnych. Podział ten, mimo że funkcjonuje w niektórych systemach finansów publicznych państw członkowskich<sup>2</sup>, ma charakter wybitnie polityczny, ponieważ jego celem jest rozdzielenie kompetencji pomiędzy dwa ramiona władzy budżetowej: Parlament i Radę. W tym kontekście nie dziwi fakt, że obie kategorie stanowią ok. 50% wydatków ogółem<sup>3</sup>, a do wydatków nieobligatoryjnych zalicza się np. wydatki na fundusze strukturalne czy pomoc przedakcesyjną, mimo ich traktatowych umocowań. Podział wydatków na obligatoryjne i nieobowiązkowe w świetle obecnie obowiązującego porozumienia międzyinstytucjonalnego z 6 maja 1999 r. przedstawia tab. 1.

Tabela 1

Podział wydatków według Aneksu IV do porozumienia międzyinstytucjonalnego z 6 maja 1999 r.

Tytuł 1. Rolnictwo <ul style="list-style-type: none"> <li>• wydatki na rolnictwo z wyjątkiem rozwoju obszarów wiejskich</li> <li>• rozwój obszarów wiejskich i środki towarzyszące</li> </ul>	Obowiązkowe Nieobowiązkowe
Tytuł 2. Działania strukturalne	Nieobowiązkowe
Tytuł 3. Polityki wewnętrzne	Nieobowiązkowe
Tytuł 4. Działania zewnętrzne <ul style="list-style-type: none"> <li>• wydatki wynikające z umów międzynarodowych podpisanych przez Wspólnoty lub Unię Europejską ze stronami trzecimi</li> <li>• składki do organizacji międzynarodowych</li> <li>• inne</li> </ul>	Obowiązkowe  Obowiązkowe Nieobowiązkowe
Tytuł 5. Administracja	Obowiązkowe
Tytuł 6. Rezerwy <ul style="list-style-type: none"> <li>• rezerwa pieniężna</li> <li>• rezerwa gwarancyjna</li> <li>• rezerwa na pomoc w nagłych wypadkach</li> </ul>	Obowiązkowe Obowiązkowe Nieobowiązkowe
Tytuł 7. Strategia przedakcesyjna	Nieobowiązkowe

Źródło: oprac. własne na podstawie załącznika IV porozumienia międzyinstytucjonalnego z 6 maja 1999 r. (OJ C 172, 18.06.1999).

<sup>1</sup> Art. 272 (4) TWE oraz art. 1 *Wspólnej deklaracji Parlamentu, Rady i Komisji w sprawie działań dla usprawnienia procedury budżetowej* „Official Journal” [dalej: OJ] – OJ C 194, 28.07.1982.

<sup>2</sup> European Commission, *European Union Public Finance*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002, s. 22.

<sup>3</sup> *Unia Europejska, Przygotowania Polski do członkostwa*, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001, s. 456.



Pozamerytoryczna i uznaniowa natura tego rozwiązania jest także widoczna w procesie uchwalania budżetu. Jeszcze zanim rozpocznie się „właściwa” procedura, Parlament i Rada, wspomagane przez Komisję (tzw. procedura trialogu<sup>4</sup>), starają się osiągnąć kompromis dotyczący klasyfikacji i wysokości wydatków nieobligatoryjnych w danym roku budżetowym. Właściwa procedura rozpoczyna się – zgodnie z art. 272 TWE – najpóźniej 1 września przedstawieniem Radzie przez Komisję wstępnego projektu budżetu (por. tab. 2). Następnie odbywają się po dwa czytania projektu ustawy budżetowej w Radzie i Parlamencie, przy czym Rada ma ostateczny głos w sprawie wydatków obligatoryjnych, Parlament zaś w kwestii wydatków nieobligatoryjnych. Autonomia tego ostatniego jest jednak znacznie ograniczona na skutek określania przez Komisję maksymalnej stopy wzrostu wydatków nieobligatoryjnych<sup>5</sup>. Traktat przewiduje, że jest ona ustalana na podstawie tendencji w zakresie Produktu Narodowego Brutto we Wspólnocie, trendów w kosztach utrzymania oraz średnich zmian budżetów państw członkowskich. Stopa może być zwiększona, jeśli w trakcie procedury trzy instytucje zaangażowane w proces przyjmowania budżetu stwierdzą, że jest ona niewystarczająca dla sfinansowania wszystkich działań Wspólnoty. Wymaga to zawarcia porozumienia pomiędzy Radą, działającą większością kwalifikowaną i Parlamentem, w którym wymagane jest zmobilizowanie w celu przyjęcia tej zmiany większości członków i trzech piątych oddanych głosów. Parlament może zwiększyć całkowitą kwotę wydatków nieobligatoryjnych do wysokości nie przekraczającej połowy maksymalnej stopy, lecz tylko wtedy, gdy rzeczywista stopa wzrostu w projekcie budżetu przyjętym przez Radę jest wyższa od połowy maksymalnej stopy. Ostatecznie „cały” budżet zatwierdzany jest przez Parlament, który może – „z ważnych powodów”<sup>6</sup> – odrzucić ustawę, stanowiąc większością swoich głosów i przy dwóch trzecich oddanych głosów<sup>7</sup>. Po podpisaniu przez Przewodniczącego Parlamentu, budżet publikowany jest w „Dzienniku Urzędowym UE”.

Cała procedura rozciąga się w czasie od początku września do połowy grudnia i powinna zakończyć się przyjęciem budżetu. Aby przyspieszyć procedurę budżetową, w praktyce stosowane są jednak bardziej rygorystyczne ramy czasowe, tzw. pragmatyczny kalendarz. Został on wprowadzony do

<sup>4</sup> Procedura ta w odniesieniu do wydatków obligatoryjnych i nieobligatoryjnych została wprowadzona przez *Wspólną Deklarację* podpisaną w 1982 r. Por. OJ C 194, 28.07.1982.

<sup>5</sup> Art. 272 (9) TWE.

<sup>6</sup> Art. 272 (8) TWE.

<sup>7</sup> Historia integracji europejskiej zna takie przypadki. Zdarzyły się one podczas kryzysu finansowego w latach 1975–1988. Por. *Unia Europejska, Przygotowania Polski...*, s. 457.

## Przebieg procedury budżetowej według art. 272 TWE

Najpóźniej 1 lipca	Każda z instytucji Wspólnoty układa preliminarz swoich wydatków
Najpóźniej 1 września	Komisja łączy te preliminarze we wstępny projekt budżetu. Uzupełnia go swoją opinią. Wstępny projekt budżetu obejmuje przewidywane dochody i wydatki. Komisja przedstawia go Radzie
Najpóźniej 5 października	Rada, działając większością kwalifikowaną i po zasięgnięciu opinii Komisji, Parlamentu Europejskiego i innych zainteresowanych instytucji, ustala projekt budżetu i przedkłada go następnie Parlamentowi Europejskiemu
W ciągu 45 dni	Parlament Europejski przeprowadza pierwsze czytanie projektu budżetu <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jeśli wyraża nań zgodę, budżet zostaje przyjęty</li> <li>• Jeśli nie zmienia projektu lub nie proponuje do niego żadnych poprawek, budżet uważany jest za ostatecznie przyjęty</li> <li>• Jeśli dokonuje zmian i proponuje poprawki, projekt budżetu wraz z dokonanymi zmianami lub zaproponowanymi poprawkami jest przedkładany Radzie</li> </ul>
W ciągu 15 dni	Rada przeprowadza drugie czytanie projektu budżetu <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jeśli Rada nie zmienia poprawek przyjętych przez Parlament Europejski lub jeśli poprawki przez niego zaproponowane są akceptowane, budżet uważany jest za ostatecznie przyjęty</li> <li>• W odniesieniu do wydatków nieobligatoryjnych, Rada może wprowadzić poprawki i przedłożyć projekt ponownie Parlamentowi Europejskiemu</li> <li>• W odniesieniu do wydatków obligatoryjnych <ul style="list-style-type: none"> <li>○ zwiększających całkowitą kwotę wydatków, Rada może, działając kwalifikowaną większością głosów, przyjąć poprawkę Parlamentu Europejskiego. Jeśli decyzja o przyjęciu poprawki nie jest podjęta, proponowana poprawka zostaje odrzucona</li> <li>○ nie zwiększających całkowitej kwoty wydatków, Rada może, działając kwalifikowaną większością, odrzucić proponowaną poprawkę. Jeśli decyzja o odrzuceniu poprawki nie jest podjęta, proponowana poprawka zostaje przyjęta</li> </ul> </li> </ul>
W ciągu 15 dni	Parlament Europejski przeprowadza drugie czytanie projektu budżetu <ul style="list-style-type: none"> <li>• W odniesieniu do wydatków nieobligatoryjnych może przyjąć poprawki zgłoszone przez Radę. Projekt budżetu zostaje wówczas przyjęty zwykłą większością głosów. Jeśli Parlament Europejski dokonuje zmian lub odrzuca poprawki Rady, przyjęcie projektu budżetu wymaga większości członków i większości trzech piątych oddanych głosów. Jeśli Parlament Europejski nie podejmie działań, budżet uważany jest za ostatecznie przyjęty</li> <li>• Działając większością swoich członków i większością dwóch trzecich oddanych głosów, jeśli zachodzą ważne powody, może odrzucić projekt budżetu</li> <li>• Jeśli nie podejmuje działań, budżet uważany jest za ostatecznie przyjęty</li> </ul>
Koniec procedury	Przewodniczący Parlamentu Europejskiego zatwierdza budżet swoim podpisem i ogłasza, że jest on ostatecznie przyjęty. Budżet jest następnie publikowany w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich”

Źródło: oprac. własne na podstawie art. 272 TWE.



procedury budżetowej w 1977 r. W myśl harmonogramu, Komisja powinna przekazać wstępny projekt budżetu władzy budżetowej do 15 czerwca. Rada winna przyjąć projekt budżetu przed 31 lipca. Na początku września projekt trafia do Parlamentu Europejskiego. Drugie czytanie budżetu w Radzie odbywa się w trzecim tygodniu listopada. Projekt wraca do Parlamentu ok. 22 listopada<sup>8</sup>.

Przebieg procedury budżetowej, uwzględniający kalendarz pragmatyczny, na przykładzie budżetu ogólnego na rok finansowy 2003, przedstawia tab. 3.

Tabela 3

## Procedura budżetowa – od projektu do absolutorium

Kwiecień–maj 2002 r.	Komisja uchwała i przedstawia wstępny projekt budżetu na rok 2003
Lipiec 2002 r.	Rada bada wstępny projekt budżetu, wnosi poprawki i głosuje nad tekstem przyjmując projekt budżetu
Październik 2002 r.	Projekt budżetu jest badany przez Parlament Europejski w pierwszym czytaniu
Listopad 2002 r.	Projekt budżetu jest badany przez Radę w drugim czytaniu
Grudzień 2002 r.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projekt budżetu jest badany przez Parlament Europejski w drugim czytaniu</li> <li>• Przewodniczący Parlamentu Europejskiego zatwierdza ostateczny budżet</li> </ul>
Styczeń–Grudzień 2003 r.	Komisja realizuje budżet roczny
Listopad 2004 r.	Trybunał Obrachunkowy bada wykonanie budżetu za rok ubiegły i publikuje raport roczny
Marzec 2005 r.	Rada bada uwagi Trybunału Obrachunkowego i przekazuje rekomendacje Parlamentowi Europejskiemu
Wiosna 2005 r.	Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu bada uwagi Trybunału Obrachunkowego a Parlament udziela Komisji Europejskiej absolutorium

Źródło: L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004, s. 118.

<sup>8</sup> Zob. European Commission, *The Community Budget: the Facts in Figures*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1999, s. 8–9.

### ZMIANA BUDŻETU (BUDŻET KORYGUJĄCY, UZUPEŁNIAJĄCY, PROPOZYCJA ZMIAN)

W przypadku zaistnienia wyjątkowych, nieprzewidzianych okoliczności, budżet uchwalony na dany rok może być zmodyfikowany w trakcie jego wykonywania. Modyfikacja może polegać na uchwaleniu budżetu uzupełniającego i/lub korygującego. Jego przyjęcie przebiega według „standardowej” procedury budżetowej określonej w art. 272 TWE. Budżet uzupełniający (ang. *supplementary budget*) uchwalany jest na ogół w celu umożliwienia większych wydatków z budżetu niż zaplanowano. Budżet korygujący (ang. *amending budget*) to budżet, w którym zachowuje się lub zmniejsza poprzednio określoną wielkość wydatków, zmienia się jednak częściowo ich przeznaczenie. Korekta budżetu może też dotyczyć dochodów (ich zmniejszenia lub zwiększenia). Rozróżnienie to ma charakter *stricte* formalny, ponieważ w praktyce każda zmiana ma charakter zarówno uzupełniający, jak i korygujący.

1 maja każdego roku Komisja Europejska „zamyka” budżet za poprzedni rok finansowy. Wówczas to obliczana jest faktycznie osiągnięta, ostateczna wielkość nadwyżki lub deficytu. Powoduje to konieczność uchwalenia tzw. równoważącego (ang. *balancing*) budżetu uzupełniającego i/lub korygującego za poprzedni rok budżetowy.

Zwykle w roku budżetowym przyjmowane jest od jednego do trzech budżetów uzupełniających i/lub korygujących, wliczając budżet równoważący.

Komisja Europejska ma także prawo przedłożyć władzy budżetowej tzw. propozycje zmian (ang. *letter of amendment*). Dzieje się tak wówczas, gdy zaszły okoliczności uzasadniające modyfikację szacunków zawartych we wstępnym projekcie budżetu. Komisja musi jednak przedłożyć propozycje nie później niż na 30 dni przed pierwszym czytaniem w Parlamencie Europejskim, a Rada powinna przekazać propozycję Komisji nie później niż 15 dni przed pierwszym czytaniem.

Obecnie obowiązujące porozumienie międzyinstytucjonalne przewiduje, że Komisja ma prawo przedłożyć także zmodyfikowane szacunki wydatków rolnych i związanych z rybołówstwem, w postaci tzw. propozycji zmian *ad hoc* (ang. *ad hoc letter of amendment*). List ten musi być przedłożony władzy budżetowej przed końcem października. Biorąc pod uwagę presję czasu, powinien on być przyjęty w jednym czytaniu i uwzględniony w projekcie budżetu podczas drugiego czytania w Radzie w listopadzie.

Zwykle w roku budżetowym przyjmowane jest od jednego do trzech *letters of amendment*, wliczając *ad hoc letter of amendment*.



## ODRZUCENIE BUDŻETU I JEGO KONSEKWENCJE

Artykuł 272 TWE przewiduje, iż „*Parlament Europejski, stanowiąc większością głosów swoich członków i dwóch trzecich oddanych głosów, może z ważnych powodów odrzucić projekt budżetu*”. Jednocześnie Parlament ma prawo „*zażądać, aby został mu przedłożony nowy projekt*”. Stwierdzenie to powoduje pewne trudności interpretacyjne. Pojawia się bowiem dylemat, czy Komisja Europejska ma przedłożyć nowy wstępny projekt budżetu, czy władza budżetowa może wrócić do etapu, przed którym nastąpiło odrzucenie projektu przez Parlament. Zwykle jednak, z jednym wyjątkiem w historii integracji europejskiej dotyczącym budżetu uzupełniającego i korygującego nr 1 z 1982 r., stosowane jest drugie rozwiązanie, tak aby umożliwić przyjęcie budżetu na czas, tj. przed 1 stycznia.

W praktyce Komisja przedstawia „nowe propozycje budżetowe” (ang. *new budget proposals*), mające na celu modyfikację projektu budżetu przyjętego przez Radę w drugim czytaniu. Propozycje przekazywane są władzy budżetowej, która odbywa trzecie czytanie projektu, nieprzewidziane traktatami.

W sytuacjach awaryjnych TWE przewiduje w art. 273 system tymczasowych jednych dwunastych (ang. *provisional twelves*):

jeśli na początku roku budżetowego budżet nie był jeszcze poddany głosowaniu, wydatki mogą być dokonywane miesięcznie na rozdział lub inną jednostkę podziału [...] w granicach jednej dwunastej środków przyznanych w budżecie w poprzednim roku budżetowym na każdą pozycję budżetu.

Rada może upoważnić Komisję Europejską do dokonywania wydatków przekraczających jedną dwunastą. Jeśli decyzja dotyczy wydatków nieobligatoryjnych, Rada przekazuje ją niezwłocznie do Parlamentu Europejskiego. W terminie 30 dni Parlament Europejski, stanowiąc większością głosów swoich członków i trzech piątych oddanych głosów, może podjąć inną decyzję w sprawie wydatków w części przekraczającej jedną dwunastą określonej kwoty. Ta część decyzji Rady jest zawieszona do czasu podjęcia decyzji przez Parlament Europejski. Jeśli w tym terminie nie podjął on decyzji odmiennej od decyzji Rady, ta ostatnia uważana jest za ostatecznie uchwaloną.

System tymczasowych jednych dwunastych stosuje się w sytuacji nieuchwalenia budżetu na czas z powodu odrzucenia projektu przez Parlament Europejski, a także wtedy, gdy Rada nie przyjmie terminowo budżetu (co zdarzyło się w 1988 r.) oraz gdy budżet nie zostanie zatwierdzony na czas przez Przewodniczącego Parlamentu (co nastąpiło w 1987 r.).

**POSTANOWIENIA POROZUMIEŃ MIĘDZYINSTYTUCJONALNYCH  
W KWESTII ZWIĘKSZENIA DYSCYPLINY BUDŻETOWEJ**

Ewolucja procesu decyzyjnego w kwestiach budżetowych zmierza w kierunku zwiększenia uprawnień legislacyjnych Parlamentu, reprezentującego interesy obywateli UE. Siłą rzeczy pewnemu ograniczeniu musiały ulec możliwości forsowania swych interesów przez państwa członkowskie na skutek uszczuplenia kompetencji Rady. Historycznie interesy te, nierzadko sprzeczne, stanowiły podłoże nie tylko konfliktów między krajami, ale także napięć w łonie władzy budżetowej.

Aby wzmocnić dyscyplinę budżetową i usprawnić proces decyzyjny, od 1988 r. zawierane są porozumienia międzyinstytucjonalne (ang. *inter-institutional agreements*) pomiędzy Parlamentem, Radą i Komisją, w których instytucje wspólnie akceptują priorytety budżetowe na najbliższe okresy (por. tab. 4).

Tabela 4

Porozumienia międzyinstytucjonalne

<i>I Międzyinstytucjonalne Porozumienie</i>	<i>I Perspektywa Finansowa</i> → pakiet „Delors I”	1988–1992
<i>II Międzyinstytucjonalne Porozumienie</i>	<i>II Perspektywa Finansowa</i> → pakiet „Delors II”	1993–1999
<i>III Międzyinstytucjonalne Porozumienie</i>	<i>III Perspektywa Finansowa</i> → pakiet „Agenda 2000”	2000–2006

Źródło: oprac. własne.

Ich immanentną częścią są perspektywy finansowe (ang. *financial perspective*) zawierające wskaźnik i zestawienie wydatków UE na nadchodzące lata. Tryb uchwalania perspektyw finansowych jest złożony i zajmuje ok. dwóch lat. Jest to przede wszystkim decyzja polityczna państw członkowskich dotycząca kierunku rozwoju finansów publicznych UE na kolejne lata. Perspektywy są przyjmowane jednomyślnie na szczycie państw członkowskich. Perspektywy finansowe różnią się od indykatywnego wieloletniego programowania, gdyż wielkości budżetów na poszczególne lata są wiążące dla wszystkich organów budżetowych UE. Poza tym, ich przyjęcie nie zwalnia od corocznego opracowywania i uchwalania budżetu. Każdy budżet musi uwzględniać ustalenia perspektyw finansowych na dany rok budżetowy.



Mimo politycznej rangi, porozumienia międzyinstytucjonalne nie są prawnie wiążące i należą do tzw. prawa miękkiego<sup>9</sup>.

Podsumowując, można stwierdzić, że jednym z kierunków zwiększenia dyscypliny budżetowej jest wpisanie corocznej procedury przyjmowania budżetu w ramy wyznaczone przez perspektywę budżetową.

Drugim kierunkiem dyscyplinowania finansów publicznych w UE jest modyfikacja samej procedury budżetowej przez kolejne porozumienia międzyinstytucjonalne, scharakteryzowane w rozdz. 2, prowadząca do zwiększenia współpracy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w proces przyjmowania budżetu.

Obecnie obowiązujące porozumienie międzyinstytucjonalne z 6 maja 1999 r. w aneksie III ustanawia poniżej omówione zasady współpracy pomiędzy władzą budżetową i Komisją.

Pierwszy trialog, czyli spotkanie Przewodniczącego Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego, Przewodniczącego Rady (Budżety) i członka Komisji odpowiedzialnego za budżet następuje jeszcze przed przyjęciem wstępnego projektu budżetu przez Komisję Europejską. Jego celem jest osiągnięcie kompromisu w zakresie priorytetów budżetowych na nadchodzący rok.

Komisja Europejska może – najpóźniej do końca października – przesłać władzy budżetowej propozycje zmian *ad hoc*. W myśl porozumienia międzyinstytucjonalnego, jeśli list jest przesłany Radzie w terminie krótszym niż miesiąc przed pierwszym czytaniem projektu w Parlamencie, Rada powinna zająć się nim podczas drugiego czytania. Dzięki temu, propozycja mogłaby być rozpatrzona przez obie instytucje w jednym czytaniu.

Procedura koncyliacyjna dotyczy wszystkich wydatków, obowiązkowych i nieobowiązkowych. Jej celem jest ustanowienie platformy dyskusji nad budżetem na podstawie propozycji przedstawionych przez Komisję Europejską, a także wypracowanie kompromisu w łonie władzy budżetowej, w szczególności dotyczącego wydatków.

Procedura rozpoczyna się od trialogu, który winien odbyć się nie później niż z dniem przyjęcia projektu budżetu przez Radę. Następnie organizowane jest spotkanie pojednawcze, w którym udział biorą przedstawiciele Rady oraz Parlamentu Europejskiego, w asyście Komisji. Kolejne spotkanie Przewodniczącego Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego, Przewodniczącego Rady (Budżety) i członka Komisji odpowiedzialnego za budżet odbywa się przed pierwszym czytaniem projektu w Parlamencie. Jego celem jest wymiana poglądów na temat stanu zaawansowania prac nad budżetem, a także określenie agendy następnego spotkania delegacji władzy budżetowej.

<sup>9</sup> Więcej na temat charakteru prawnego porozumień międzyinstytucjonalnych zob. *European Commission, European Union Public Finance...*, s. 99.

Procedura pojednawcza trwa po pierwszym czytaniu w Parlamencie. Jej celem – na tym etapie – jest wypracowanie kompromisu w zakresie wydatków obligatoryjnych i nieobligatoryjnych, a także rozważenie propozycji *ad hoc* przedstawionej przez Komisję Europejską. Podobne zadanie spoczywa na kolejnym trialogu, który odbywa się po pierwszym czytaniu projektu budżetu w Parlamencie. Jego efekty są przedmiotem dyskusji następnego spotkania pojednawczego, które powinno nastąpić jeszcze przed drugim czytaniem w Radzie. Procedura trwa – jeśli zachodzi taka potrzeba – także po drugim czytaniu w Radzie. Wówczas dotyczy ona głównie wydatków nieobowiązkowych.

#### POSTANOWIENIA W TRAKTACIE USTANAWIAJĄCYM KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY

Niejasne rozróżnienie pomiędzy wydatkami obowiązkowymi i nieobowiązkowymi było wielokrotnie przyczyną konfliktów pomiędzy Radą i Parlamentem. Dlatego też projekt traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy<sup>10</sup> znosi ten podział. Dzięki temu radykalnie uproszczona zostaje procedura stanowienia budżetu. W myśl artykułu III-310 pierwszym etapem jest sporządzenie przez wszystkie instytucje UE preliminarzy wydatków i przekazanie ich Komisji, która sporządza projekt budżetu i wraz ze swoją opinią przekazuje go Parlamentowi i Radzie Ministrów. Ta ostatnia, po zapoznaniu się z projektem budżetu, zajmuje stanowisko i wyraża swoją opinię, o której powiadamia Parlament. W przypadku, gdy Parlament zatwierdzi stanowisko Rady lub nie wypowie się w tej kwestii, budżet uważa się za uchwalony. Może też zaistnieć sytuacja, kiedy Parlament bezwzględną większością członków proponuje poprawki do stanowiska Rady, wtedy zwoływany jest komitet pojednawczy, składający się z takiej samej liczby członków Rady oraz przedstawicieli Parlamentu. Jego zadaniem jest wypracowanie kompromisu, który musi być zaakceptowany większością głosów. Cały proces nadzorowany jest przez Komisję. Jeżeli w wyniku obrad komitetu negocyjnego nie zostanie osiągnięte porozumienie w przewidzianym przez traktat terminie lub Rada Ministrów odrzuci projekt wspólnego tekstu, wchodzi w życie propozycja Parlamentu. Parlament musi jednak zmobilizować 3/5 głosów oddanych przy większości członków. Jeśli Parlament jest odpowiedzialny za niepowodzenie negocjacji w Komitecie Pojednawczym lub

<sup>10</sup> Projekt traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy przyjęty w drodze konsensu przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 r. przedłożony Przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie 18 lipca 2003 r., Luksemburg, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2003.



nie zmobilizował większości swoich członków, wówczas uchwalana jest propozycja Rady bez zmian zaproponowanych przez Parlament. Projekt budżetu zostaje uznany za przyjęty w chwili podpisania go przez przewodniczącego Parlamentu. Projekt traktatu przewiduje również sytuację, gdy ustawa budżetowa nie zostanie przyjęta. Wówczas wydatki mogą być dokonywane miesięcznie, w granicach 1/12 środków przyznanych na dany rozdział lub inną jednostkę podziału według rocznych limitów środków.

Aby zwiększyć dyscyplinujące znaczenie porozumień międzyinstytucjonalnych i perspektyw finansowych dla systemu finansowania UE, projekt traktatu konstytucyjnego przewiduje, że wieloletnie ramy finansowe, bo tak nazywa je traktat, będą przyjmowane ustawą Rady, a więc będą prawnie wiążące. Zasady te określa art. 54 projektu traktatu. Na posiedzeniu szefów państw i rządów w Brukseli w dniach 17–18 czerwca 2004 r. przyjęto, że będą one stanowione przez Radę jednomyślnie, za zgodą Parlamentu, chociaż Rada Europejska może podjąć decyzję o przejściu na głosowanie większością kwalifikowaną w tej kwestii<sup>11</sup>. Możliwość „paraliżu decyzyjnego”, jaki może powstać, gdy granice poszerzyły się o nowe państwa członkowskie, a przedmiotem dyskusji będą zagadnienia finansowe, jest jednak na tyle realna, obawy zaś – na tyle silne, że w projekcie traktatu przyjmuje się możliwość, iż dana perspektywa finansowa nie zostanie przyjęta na czas. Dlatego też zgodnie z art. III-308.4 „pułapy i inne postanowienia dotyczące obowiązywania ram przedłuża się do czasu ustalenia nowej ustawy”.

#### PODSUMOWANIE

Obserwując ewolucję procesu przyjmowania ustawy budżetowej UE można stwierdzić, że prowadziła ona do demokratyzacji procesu podejmowania decyzji w sferze budżetowej. W obrębie władzy budżetowej występuje względna równowaga sił, która – nie sposób oprzeć się takiemu wrażeniu – została osiągnięta kosztem efektywności procesu decyzyjnego, czego przykładem jest uznaniowość klasyfikacji wydatków na obligatoryjne i nieobowiązkowe. W efekcie, proces stanowienia jednorocznego budżetu należy do najbardziej skomplikowanych i najmniej przejrzystych procedur przyjmowania decyzji w UE. Ponadto trudno jest wytłumaczyć przeciętnemu mieszkańcowi Unii, dlaczego budżet ma być stanowiony w inny sposób niż prawo w zakresie ochrony środowiska, polityki rolnej czy podatków. Wydaje się, że rozwiązania zastosowane w zakresie wieloletniego planowania budżetowego dyscyplinują uczestników procedury na tyle, że jednoroczny budżet przy-

<sup>11</sup> *Nota od Prezydencji do Delegacji dotycząca posiedzenia szefów państw lub rządów, Bruksela, 17–18 czerwca 2004 r., CIG 85/2004.*

jmowany jest zwykle terminowo, co zapewnia sprawne finansowanie działalności Unii Europejskiej. Rozwiązania przyjęte przez konwent są znaczącym uproszczeniem sposobu uchwalania budżetu, chociaż pozostają nadal w sferze projektów.

#### BIBLIOGRAFIA

- European Commission, *The Community Budget: the Facts in Figures*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1999.
- European Commission, *European Union Public Finance*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002.
- Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004.
- Unia Europejska, Przygotowania Polski do członkostwa*, E. Kawecka-Warzykowska, E. Synowiec (red.), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001.

*Małgorzata Czernielewska-Rutkowska*

#### BUDGETARY PROCEDURE IN THE EUROPEAN UNION. LAW AND PRACTICE

The aim of the article is to describe the institutional and legal aspects of the budgetary procedure: the stages in the decision-making process, the respective powers of the budgetary authority (European Parliament and Council), the issue of the amendments of the budget and the consequences of its rejection. It also looks at how the procedure has evolved in the light of interinstitutional agreements. The article sheds light on the provisions of the treaty establishing constitution for Europe and evaluates the status quo and the proposed modifications.