

dr Małgorzata Paszkowska

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

dr Krzysztof Czubocho

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Jarosławiu

Rola Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu finansów Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Od 4 do 7 czerwca 2009 r. w Polsce oraz 26 pozostałych państwach członkowskich UE odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego (PE) należącego do głównych organów (instytucji) Unii Europejskiej. Wybrano 736 posłów reprezentujących prawie 500 mln obywateli UE, z czego prawo głosu posiadało ok. 375 mln. Wbrew opiniom krytyków frekwencja wyborcza (43,4%) nie była niska, zważywszy na to, że w wyborach krajowych często notuje się niższą frekwencję¹. Polacy mieli do obsadzenia 50 z 736 mandatów. Kampania wyborcza spowodowała wzrost zainteresowania Polaków tą stosunkowo mniej popularną w odróżnieniu od Komisji instytucją Unii Europejskiej. Parlament Europejski (*fr.* Parlement européen, *ang.* European Parliament) jest demokratycznym organem przedstawicielskim występującym w roli reprezentanta narodów należących do UE. Jest on bardzo specyficznym pod względem swoich funkcji organem i nie przypomina zasadniczo krajowych parlamentów, których główną i zarazem klasyczną kompetencją jest stanowienie prawa (legislacja). Jedną z charakterystycznych kompetencji PE jest uczestnictwo w procedurze uchwalanie budżetu Unii, przez co ogrywa on istotną rolę w kreowaniu finansów Wspólnoty. Budżet UE jest planem dochodów i wydatków Wspólnoty. Na budżet UE można spojrzeć z dwóch perspektyw:

1. w ujęciu memoriałowym składa się on ze środków na zobowiązania,
2. w ujęciu kasowym ze środków na płatności.

Środki na zobowiązania zapewniają finansowanie działań w ramach polityk wspólnotowych po spełnieniu określonych warunków, natomiast środki na płatności są wypłacane przez transfery bankowe beneficjentom, czyli państwom członkowskim. Istota procesu integracyjnego w ramach Wspólnot Europejskich sprowadzała się do scalenia rynków krajowych w jeden wielki rynek wspólnotowy. Kraje uczestniczące w tym procesie zaakceptowały zasadę, że podstawową rolę powinien odgrywać w nim mechanizm rynkowy. Nie oznaczało to jednak rezygnacji z polityki gospodarczej jako instrumentu rozwiązania problemów gospodarczych. Przyjęto, że proces integracji gospodarczej wymaga dla osiągnięcia wspólnych celów aktywnego podejścia zarówno ze strony władz wspólnotowych, jak i władz krajów członkowskich. W krajach o gospodarce rynkowej budżet jest jednym z podstawowych instrumentów realizacji celów polityki gospodarczej. Podobną rolę odgrywa budżet ogólny w UE, w odróżnieniu od budżetu pojedynczego kraju charakteryzuje się on jednak wyraźną specyfiką, gdyż dotyczy organizacji międzynarodowej. Budżet ogólny Unii sporządzany jest w euro i uchwalany na okres roku kalendarzowego. Począwszy od 1988 r., budżety roczne ustalane są z uwzględnieniem średnioterminowym ram finansowych (perspektywy finansowe), które określają roczne pułapy wydatków. W 1999 r. w ramach negocjacji zwanych „Agendą 2000” przyjęto perspektywę finansową na lata 2000-2006, zaś w maju 2006 r. ostatecznie zatwierdzono „budżet” UE na lata 2007-2013. Kraje członkowskie powierzają Wspólnocie pewne funkcje i cedując na jej

¹ A. Moravcsic, *Ignore the Sceptics*, „Newsweek” 2009, June 29, s. 20.

rzecz uprawnienia niezbędne do wykonania tych funkcji, musiały pogodzić się z koniecznością wzięcia na siebie związanych z tym kosztów

Celem artykułu jest przybliżenie wpływu Parlamentu Europejskiego na działalność finansową Unii Europejskiej wskutek realizacji jego funkcji budżetowej. Uprawnienia budżetowe Parlamentu Europejskiego polegają przede wszystkim na akceptowaniu ostatecznego projektu budżetu, prawie do ustalania tzw. wydatków nieobligatoryjnych (niewynikających ze zobowiązań traktatowych UE) oraz udzielaniu Komisji Europejskiej absolutorium z wykonania budżetu.

Przez długi czas po ustanowieniu Wspólnot ich działalność była finansowana wyłącznie ze składek wnoszonych przez kraje członkowskie. Uzyskane w ten sposób środki były przeznaczone na finansowanie wspólnie uzgodnionych wydatków, przede wszystkim na finansowanie wspólnej polityki rolnej. Wydatki na finansowanie tej polityki po raz pierwszy weszły do budżetu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1962 r. Od początku istniało ograniczenie, że w budżecie nie może występować deficyt. Oznaczało to, że wszelkie nowe przedsięwzięcia integracyjne wymagają zapewnienia przez kraje członkowskie dodatkowych środków finansowych.

W kwietniu 1970 r. Rada podjęła decyzję o ustanowieniu tzw. systemu zasobów własnych, który miał stopniowo zastąpić bezpośrednie wpłaty krajów członkowskich do budżetu. Decyzja ta miała podstawowe znaczenie dla dalszego rozwoju procesu integracyjnego. System zasobów własnych miał charakteryzować się tym, że do budżetu trafiałyby w sposób automatyczny dochody pochodzące z określonych źródeł. W ten sposób miała być zapewniona autonomia finansowa Wspólnot, gdyż finansowanie budżetu przestałoby zależeć od każdorazowych negocjacji z krajami członkowskimi w kwestii wysokości wnoszonych przez nich wpłat do budżetu. Ustanowiony mechanizm finansowy funkcjonował bez większych problemów do początku lat 80.². Trudności, jakie potem wystąpiły w finansowaniu budżetu ogólnego, wymusiły podjęcie kolejnych reform, które doprowadziły do ukształtowania się obecnie obowiązujących zasad.

Geneza i skład Parlamentu EU

Parlament Europejski to jednoizbowy parlament reprezentujący obywateli państw należących do Unii Europejskiej³. Parlament jest jedynym bezpośrednio wybieranym, a tym samym jedynym posiadającym demokratyczną legitymację organem Wspólnot Europejskich. Początki istnienia Parlamentu Europejskiego sięgają lat 50., Parlament Europejski funkcjonował bowiem od samego początku istnienia Wspólnot, zmieniając jedynie swoją nazwę. W momencie powstania EWWiS w 1951 r. utworzono w ramach jej systemu instytucjonalnego Wspólne Zgromadzenie, które miało sprawować demokratyczną kontrolę nad innymi organami. W traktatach założycielskich EWG oraz Eurotomu z 1957 r. również wymieniono Zgromadzenie Parlamentarne w ramach systemów instytucjonalnych. Dołączona do traktatów rzymskich Konwencją o wspólnych instytucjach Wspólnot przewidywała połączenie wszystkich trzech Zgromadzeń w jedno. I tak od 20 marca 1958 r. funkcjonowało jedno Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne, które 30 marca 1962 r. przyjęło nazwę „Parlamentu Europejskiego”. Nazwa ta została oficjalnie przyjęta w Jednolitym Akcie Europejskim, a potwierdzona w traktacie o Unii Europejskiej. Podstawą prawną funkcjonowania Parlamentu Europejskiego są artykuły 189-201 TWE oraz jego regulamin wewnętrzny. Parlament Europejski ma dwie siedziby:

- 1 w Strasburgu (posiedzenia plenarne),
2. w Brukseli (posiedzenia komisji).

Sekretariat Generalny mieści się w Luksemburgu. Parlament Europejski jest jedyną instytucją wspólnotową, która obraduje na forum publicznym. Debaty, opinie oraz rezolucje są publikowane w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”. Do głównych organów wewnętrznych PE należą





























² Szerzej reformy budżetu UE: *Finanse Unii Europejskiej*, red. B. Bernaś, Wyd. AE, Wrocław 2005; L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004.

³ Szerzej geneza i skład PE: *Prawo Unii Europejskiej, zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006; *Prawo instytucjonalne UE*, red. M.M. Kenig-Witkowska, C.H. Beck, Warszawa 2007.

urzędnicy (przewodniczący, wiceprzewodniczący, Kolegium Kwestorów) oraz organy kierownicze (Prezydium, Konferencja Przewodniczących, Konferencja Przewodniczących Komisji, Konferencja Przewodniczących Delegacji oraz Sekretarz Generalny). Przewodniczący i Prezydium są jedynymi organami przewidzianymi w traktatach. W Parlamencie działa 17 stałych komisji, które powoływane są na początku sesji PE, a liczba miejsc w każdej z nich przydzielana jest poszczególnym frakcjom politycznym w drodze ustaleń między nimi. Parlament wybiera spośród swych członków przewodniczącego na dwuipółletnią kadencję, który reprezentuje Parlament na zewnątrz i kieruje jego obradami. Obecnie przewodniczącym PE jest Polak, Jerzy Buzek. Parlament składa się z reprezentantów narodów państw zjednoczonych we Wspólnocie wybieranych na okres pięciu lat. Członkowie Parlamentu są niezależnymi posłami, a nie przedstawicielami poszczególnych państw. Nie są związani ani poleceniami, ani instrukcjami własnych państw i wyborców. W trakcie wielu lat funkcjonowania PE uległ zmianie sposób wyłaniania deputowanych. Do roku 1979 Parlament Europejski składał się z przedstawicieli poszczególnych parlamentów państw członkowskich delegowanych przez te ciała na zasadzie parytetu sił politycznych w nich występujących. Od roku 1979 skład Parlamentu formułowany jest w wyniku powszechnych wyborów odbywających się na terytorium Unii. Decyzja o wyborach bezpośrednich zapadła na spotkaniu Rady Europejskiej w 1976 r. Pierwsze takie wybory odbyły się 7-10 czerwca 1979 r. na podstawie Aktu o Wyborach Europejskich z 20 września 1976 r. W Akcie określono zasady przeprowadzenia wyborów: ustanowienie pięcioletniej kadencji deputowanych, termin jej rozpoczęcia, dystrybucji mandatów, ramy czasowe dla przeprowadzenia wyborów. Nie udało się jednak wprowadzić jednolitej ordynacji wyborczej. W sposób ogólny uregulowano jedynie charakter sprawowanego mandatu. Państwom pozwolono na zachowanie własnych systemów wyborczych. W Polsce zasady przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego reguluje ustawa z 23 stycznia 2004 r. –Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. Bierne prawo wyborcze (możliwość kandydowania na posła do PE) przysługuje w Polsce po ukończeniu 21. roku życia osobom, które mają prawo do głosowania, nie zostały prawomocnie skazane za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego oraz stale zamieszkują w Polsce lub innym państwie członkowskim UE od co najmniej 5 lat (zasada domicylu). Wybory w Polsce przeprowadza się w 13 okręgach wyborczych odpowiadających obszarowi jednego lub dwóch województw (jedynie woj. mazowieckie podzielono na 2 okręgi). Głosowanie jest podobne do wyborów do Sejmu. Oddając głos na kandydata, głosuje się jednocześnie na listę komitetu wyborczego. Ważną zmianę w sposobie wyboru deputowanych przyniósł Traktat z Maastricht. Wprowadzenie statusu obywatela UE sprawiło, iż prawo wyborcze do PE zyskała każda osoba będąca obywatelem kraju członkowskiego, zamieszkująca na terenie kraju, którego nie jest obywatelem na takich samych zasadach, jakie przysługują każdemu obywatelowi danego kraju. Twórcom tego zapisu przyświecało dążenie do rozszerzenia zakresu udziału obywateli w życiu politycznym Unii, budowanie Europy bez granic, jak również zwiększenia frekwencji w wyborach do PE. Ten ostatni wskaźnik systematycznie malał w historii bezpośrednich wyborów. W ostatnich wyborach wskaźnik dla całej UE wyniósł 43% głosujących.

Przy każdym rozszerzeniu PE podejmował rezolucję o zwiększeniu lub ustanowieniu maksymalnej liczby parlamentarzystów. W roku 1993, przed rozszerzeniem o Austrię, Finlandię i Szwecję, ustalono liczebność składu PE na maksimum 700 miejsc. Uwzględniono to w postanowieniach Traktatu amsterdamskiego. Liczebność ta została następnie zweryfikowana przez Traktat nicejski, który zwiększył ją do 732. Dochodzenie do docelowej liczby miejsc w PE miało się odbywać etapami. W wyniku przystąpienia 10 nowych krajów w 2004 r. oraz Rumuni i Bułgarii w 2007 r. powstał skomplikowany obraz składu liczbowego PE, w którym ustalono uregulowania przejściowe. Parlament Europejski liczył do niedawna 785 deputowanych. Taka liczba posłów obowiązywała do końca kadencji 2004-2009. W obecnej (siódmej) kadencji PE, zgodnie z Traktatem nicejskim, liczba deputowanych została zmniejszona do 736. W Polsce w stosunku do członków PE używa się potocznie określenia europarlamentarzysta, eurodeputowany, natomiast oficjalne określenie brzmi: poseł do Parlamentu Europejskiego. Kryterium podziału miejsc pomiędzy poszczególne państwa członkowskie stanowi liczba ludności danego państwa.

**Tab. 1. Liczba mandatów eurodeputowanych w latach 1979-2007
dla poszczególnych państw członkowskich**












































Państwo	1979	1981	1986	1994	1995	2004	2007
 BE	24	24	24	25	25	24	24
 DK	16	16	16	16	16	14	14
 DE	81	81	81	99	99	99	99
 IE	15	15	15	15	15	13	13
 FR	81	81	81	87	87	78	78
 IT	81	81	81	87	87	78	78
 LU	6	6	6	6	6	6	6
 NL	25	25	25	31	31	27	27
 UK	81	81	81	87	87	78	78
 EL		24	24	25	25	24	24
 ES			60	64	64	54	54
 PT			24	25	25	24	24
 SE					22	19	19
 AT					21	18	18
 FI					16	14	14
 CZ						24	24
 EE						6	6
 CY						6	6
 LT						13	13
 LV						9	9
 HU						24	24
 MT						5	5
 PL						54	54
 SI						7	7
 SK						14	14
 BG							18
 RO							35
 EU ogółem	410	434	518	567	626	732	785

Źródło: PE- www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009 z 30 sierpnia 2009 r.

W Parlamencie Europejskim istnieją grupy polityczne (frakcje), czyli ponadpartyjne ugrupowania posłów reprezentujących wspólne interesy. Na forum grup dokonuje się ponadpartyjna wymiana poglądów, wypracowanie i wspieranie wspólnych stanowisk, popieranie i utrzymywanie kontaktów z organizacjami, których cele statutowe są tożsame z celami grupy. Frakcję może utworzyć co najmniej 20 posłów. Każdy poseł może należeć tylko do jednej grupy politycznej. Posłowie w PE mogą też pozostać niezrzeszeni. W PE są obecnie następujące grupy eurodeputowanych:

1. Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci),
2. Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim,
3. Grupa Porozumienia Liberalów i Demokratów na rzecz Europy,
4. Grupa Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie,
5. Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy,
6. Konfederacyjna Grupa Zjednoczonej Lewicy Europejskiej/Nordycka Zielona Lewica,
7. Europa Wolności i Demokracji,
8. niezrzeszeni.

Tab. 2. Posłowie według kraju i grupy politycznej – siódma kadencja Parlamentu (2009-2014)

	 1	 2	 3	 4	 5	 6	 7	 8	Razem
	5	5	5	4	1			2	22
	6	4	5					2	17
	2	7			9	4			22
	1	4	3	2		1	2		13
	42	23	12	14		8			99
	1	1	3	1					6
	4	3	4			1			12
	8	8		1		3	2		22
	23	21	2	2		1		1	50
	29	14	6	14		5	1	3	72
	35	21	7				9		72
	2	2				2			6
	3	1	1	1	1	1			8
	4	3	2		1		2		12
	3	1	1	1					6
	14	4			1			3	22
	2	3							5
	5	3	6	3	1	2	1	4	25
	6	4		2				5	17
	28	7			15				50
	10	7				5			22
	14	11	5					3	33
	3	2	2						7
	6	5	1				1		13
	4	2	4	2			1		13
	5	5	4	3		1			18
		13	11	5	25	1	13	4	72
									Razem
Razem	265	184	84	55	54	35	32	27	736

Źródło: PE- www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry z 30 sierpnia 2009 r.

Deputowani zasiadają w Parlamencie nie według klucza narodowego, ale politycznego, co odzwierciedla strukturę polityczną na szczeblu Unii Europejskiej.

Mandat członkowski w Parlamencie Europejskim trwa pięć lat i może być odnowiony. Kończy się wraz z końcem kadencji, złożeniem rezygnacji przez deputowanego lub z jego śmiercią. O ważności mandatu każdego nowo wybranego deputowanego rozstrzyga w trybie weryfikacji Parlament. Członkowie PE sprawują swój mandat osobiście i w sposób nieskrępowany. Deputowany do Parlamentu Europejskiego nie może być równocześnie członkiem rządu państwa członkowskiego, członkiem innej instytucji wspólnotowej, jak również komitetów i ciał dysponujących środkami przeznaczonymi dla Wspólnot lub ich instytucji. Deputowany nie może również zasiadać w zarządzie, być członkiem dyrekcji ani urzędnikiem Europejskiego Banku Inwestycyjnego, jak też nie może być urzędnikiem lub członkiem personelu instytucji lub innych ciał wspólnotowych.

Zarys funkcji Parlamentu EU

Parlament Europejski, podobnie jak inne instytucje, wykonuje swoje uprawnienia zgodnie z warunkami i w celach przewidzianych w postanowieniach traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz w postanowieniach Traktatu o Unii Europejskiej. Funkcje Parlamentu są wyznaczone przez przepisy wymienionych traktatów. Początkowo Parlament pełnił głównie funkcję opiniodawczą, począwszy jednak od końca lat 80. jego rola wzrastała. Z biegiem czasu zakres uprawnień Parlamentu Europejskiego został wyraźnie rozszerzony, co jest postrzegane jako zwrot w kierunku demokratyzacji procesów integracyjnych w Europie⁴. Obecne kompetencje Parlamentu można generalnie podzielić na trzy grupy:

1. uprawnienia w procesie legislacyjnym,
2. uprawnienia kontrolne,
3. uprawnienia budżetowe.

Parlament nie tworzy prawa Wspólnoty ani nie dysponuje samodzielnymi uprawnieniami legislacyjnymi, aczkolwiek jego udział w podejmowaniu decyzji na szczeblu Unii Europejskiej wzrasta. Należy dodać, że PE wywiera istotny nieformalny wpływ na funkcjonowanie Unii Europejskiej. Zazwyczaj w składzie Parlamentu znajduje się kilkudziesięciu prominentnych polityków z państw członkowskich, w tym kilku byłych premierów, prezydentów wielkich miast, szefów europejskich regionów i kilkudziesięciu byłych ministrów⁵. Pierwotnie uczestniczył on w procesie legislacji wyłącznie w ramach tzw. procedury konsultacji. Oznacza ona sytuację, w której Parlament Europejski ma prawo jedynie do wyrażania opinii na temat podejmowanych inicjatyw legislacyjnych, opinie takie nie są jednak wiążące dla Rady. Procedura tego typu jest obecnie coraz rzadziej stosowana, obejmuje wciąż kwestie polityki rolnej, obywatelstwa UE, transportu i komunikacji oraz podatków pośrednich.

Postanowieniem JAE Parlament uzyskał uprawnienia tzw. procedurze współpracy⁶. Procedura ta daje Parlamentowi możliwości dwukrotnego czytania propozycji Komisji, zgłaszania poprawek oraz odrzucania propozycji. Rada może nie uwzględnić stanowiska Parlamentu, ale wówczas musi podjąć decyzje jednomyślnie. Procedura ta obowiązuje m.in. w niektórych decyzjach dotyczących unii gospodarczej i walutowej. Traktat z Maastricht przyznał Parlamentowi ważną rolę legislacyjną w ramach tzw. procedury współdecydowania. Traktat nicejski dodatkowo rozszerzył listę dziedzin wymagających tej procedury. Głównym elementem procedury współdecydowania jest możliwość tzw. blokującego weta przez Parlament. W ramach procedury współdecydowania następuje uzgodnienie stanowisk Parlamentu i Rady co do projektów aktów prawnych w drodze kolejnych dwóch czytań oraz jeśli to niezbędne, powołania Komitetu Pojedynczego zadaniem wypracowania kompromisu. Brak kompromisu pozwala Radzie przyjąć projekt kwalifikowaną większością głosów, ale następne odrzucenie aktu przez Parlament staje się nieskuteczne⁷. Do kwestii objętych procedurą współdecydowania należy wiele obszarów, w tym m.in. transport i komunikacja, ochrona środowiska, sprawy związane z funkcjonowaniem Europejskiego Funduszu Socjalnego, kwestie rynku wewnętrznego, swoboda osiedlania się, współpraca z krajami rozwijającymi się, zatrudnianie, zdrowie, kultura, ochrona konsumentów itd.

Poza legislacyjnymi PE ma tradycyjnie uprawnienia kontrolne. Ogólne uprawnienia kontrolne PE odnoszą się do całości prac Komisji Europejskiej, która ma obowiązek zdawać Parlamentowi doroczny raport z działalności Wspólnot. Komisja jest politycznie odpowiedzialna przed PE. Wyraża się to przede wszystkim w parlamentarnym prawie kierowania do Komisji zapytań ustnych lub

⁴ Szerzej ewolucja i zakres kompetencji PE: M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2002; *Prawo Unii Europejskiej, zagadnienia systemowe*, op.cit.; M. Horsepool, M. Humphreys, *European Union Law*, Oxford University Press 2006; *Prawo instytucjonalne UE*, op.cit.

⁵ F. Jacobs, *European Parliament*, [w:] *Encyclopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London 2000, s. 210.

⁶ Art. 252. TWE.

⁷ Art.251. TWE.

pisemnych⁸. Zasadniczym wyrazem funkcji kontrolnych jest prawo uchwalania wobec Komisji Wspólnot wotum nieufności⁹. W praktyce jednak ten środek odwoływania Komisji może być bezskuteczny. Rządy państw członkowskich mogą ponownie do nowego składu Komisji powołać tych samych komisarzy i dopiero nowa działalność komisji może służyć ewentualnie za podstawę ponownego uchwalania wotum nieufności. Dotychczas Parlament nie zastosował tego środka. Należy pamiętać, iż w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości zgłoszenia wniosku o wotum nieufności wobec poszczególnych członków Komisji Europejskiej.

Innym sposobem kontroli Komisji jest obowiązek przedkładania przez ten organ Parlamentowi corocznych, ogólnych sprawozdań. Ponieważ na życzenie Parlamentu sprawozdanie takie dotyczy nie tylko dokonanych działań Komisji i innych organów, ale również i przyszłych zamierzeń, dlatego jest to niejako *a priori* kontrola Parlamentu.

W stosunku do Rady funkcje kontrolne Parlamentu są znacznie ograniczone. Przyjęty Regulamin tego organu z 1981 r. przewiduje jednak możliwość kierowania zapytań poselskich do Rady. TUE poszerzył uprawnienia kontrolne Parlamentu Europejskiego o prawo ustanawiania tymczasowych komisji śledczych. Parlament może na wniosek 1/4 swoich członków ustanowić tymczasową komisję śledczą do badania domniemych wykroczeń lub niewłaściwego zarządzania w stosunku do prawa Wspólnoty, chyba że powyższe domniemane fakty są rozpatrywane przed sądem i w czasie, gdy sprawa taka się toczy.

W zakresie wykonywania funkcji kontrolnych Parlament Europejski jest również upoważniony do przyjmowania petycji w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty i dotyczących bezpośrednio osób je zgłaszających.

Z uwagi na tematykę niniejszego artykułu najistotniejsze znaczenia mają kompetencje budżetowe Parlamentu, które zostaną przybliżone dokładniej w dalszej części artykułu. Uprawnienia budżetowe PE to przede wszystkim akceptacja ostatecznego projektu budżetu, prawo do ustalania tzw. wydatków nieobligatoryjnych (niewynikających ze zobowiązań traktatowych UE) oraz udzielanie Komisji Europejskiej absolutorium z wykonania budżetu.

Analiza kompetencyjnego wymiaru funkcjonowania PE pozwala stwierdzić, iż instytucja ta jest bardzo ważnym elementem wpływającym na rozwój i ewolucję zasady równowagi instytucjonalnej. Wzrost pozycji tej instytucji w procesie integracji wynikał – z jednej strony – z działalności TS, który poprzez swoje orzecznictwo dokonał wzmocnienia kompetencyjnej roli PE, a z drugiej – z dążenia do przestrzegania reguły równowagi międzyinstytucjonalnej. Chodziło przede wszystkim o nadanie PE uprawnień większych niż jedynie kontrolne, jakie miał na samym początku integracji. Parlament Europejski doskonale uzupełnia trzecie z ramion klasycznego trójkąta instytucjonalnego w UE. Z jednej strony – posiada swoje własne, niepowtarzalne kompetencje związane z reprezentacją narodów europejskich, a z drugiej – wkomponowuje się także w zadania prawodawcze i kontrolne, spełniane przez inne instytucje. W ten sposób stale utrzymuje cały system w równowadze.

Konkludując, należy stwierdzić, przez długi czas kompetencje PE były ograniczone do roli obserwatora i kontrolera. Następnie wskutek stopniowego wzmocnienia jego roli w systemie instytucjonalnym Wspólnot poszerzył się jego udział w stanowieniu prawa i uzyskał uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawach budżetowych.

Źródła prawa

Analizując rolę PE w kreowaniu budżetu Unii Europejskiej, należy przybliżyć podstawy prawne tych kompetencji zawarte w prawie europejskim. Pojęcie prawa europejskiego stosuje się w szerokim i wąskim rozumieniu. W znaczeniu szerokim rozumie się przez nie prawo wszystkich zachodnioeuropejskich organizacji międzynarodowych. Natomiast w rozumieniu wąskim obejmuje prawo Unii Europejskiej, a w sensie jeszcze bardziej ograniczonym – prawo Wspólnoty Europejskiej, tj. prawo Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej

⁸ Art. 197. TWE.

⁹ Art. 201. TWE.

Wspólnoty Energii Atomowej¹⁰. W niniejszym artykule przyjęto, iż prawo europejskie oznacza prawo Unii Europejskiej i prawo Wspólnot Europejskich.

Prawo europejskie ma charakter autonomiczny w stosunku do prawa narodowego poszczególnych państw członkowskich. Akty prawne UE nie wymagają zatwierdzenia przez kraje członkowskie i nie mogą być przez te kraje uchylane, przeniosły one bowiem na Unię Europejską część swoich suwerennych uprawnień. Prawo europejskie tworzy samodzielny system, który rozwija się automatycznie, niezależnie od porządków prawnych państw członkowskich. W rezultacie obywatele, organy i sądy państw członkowskich mają do czynienia z dwoma równoległymi porządkami prawnymi (krajowym i unijnym). Prawo europejskie jednoznacznie określa, że żaden przepis prawa wewnętrznego nie ma pierwszeństwa nad prawem wspólnotowym (zasada prymatu). Pojęcie źródeł prawa występuje w dwóch podstawowych znaczeniach (aspektach), tj. materialnych lub formalnych źródeł prawa. Ogół czynników (w szczególności społecznych, ekonomicznych) mających wpływ na powstanie aktu normatywnego i ukształtowanie treści normy prawnej to materialne źródła prawa¹¹, natomiast źródła prawa w znaczeniu formalnym to formy prawotwórczej działalności organów państwowych, czyli obowiązujące akty normatywne. Przedmiotem niniejszego artykułu są rozważania dotyczące źródeł prawa w znaczeniu formalnym.

Źródła prawa europejskiego można klasyfikować według kilku różnych kryteriów. Podstawowy podział związany jest z tym, od kogo akty normatywne pochodzą (od państw członkowskich czy instytucji UE). Na prawo europejskie składają się przepisy należące z formalnego punktu widzenia do różnych kategorii źródła prawa. Pierwszą kategorię stanowi tzw. prawo pierwotne, w skład którego wchodzi akty prawne ustanowione bezpośrednio przez same państwa członkowskie. Są to przede wszystkim traktaty założycielskie wraz z traktatami je zmieniającymi lub uzupełniającymi. W szczególności źródłami prawa pierwotnego UE są:

- Traktaty rzymskie z 25 marca 1957 r. ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej,
- Jednolity Akt Europejski podpisany 17-18 lutego 1986 r.,
- Traktat o Unii Europejskiej podpisany 7 lutego 1992 r.,
- Traktat amsterdamski podpisany 2 października 1997 r.,
- Traktat nicejski podpisany 26 lutego 2001 r.,
- traktaty akcesyjne.

Drugą kategorię źródeł prawa europejskiego tworzą akty prawne stanowiące przez organy Wspólnot na podstawie uprawnień przyznanych w traktatach założycielskich. Jest to tzw. prawo pochodne (wtórne). Zgodnie z art. 249. TWE w celu wykonania swych zadań oraz na warunkach przewidzianych w Traktacie Parlament Europejski wspólnie z Radą, Rada i Komisja uchwalają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, a także wydają zalecenia i opinie (niewiążące). Zatem do źródeł prawa pochodnego (wtórnego) zaliczamy:

- rozporządzenia,
- dyrektywy,
- decyzje,
- zalecenia i opinie¹².

Trzecią kategorię źródeł prawa wspólnotowego stanowią umowy międzynarodowe zawierane przez Wspólnoty i państwa członkowskie z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Czwartą grupą źródeł prawa wspólnotowego są porozumienia zawarte pomiędzy państwami członkowskimi. Chodzi tu o porozumienia między państwami członkowskimi zawierane wówczas, kiedy instytucje Wspólnot nie mają kompetencji do prawnego regulowania niektórych kwestii ściśle związanych z działalnością Wspólnot i wymagających takiej regulacji¹³. Trzecia i czwarta z wymienio-

¹⁰ Por. M. Ahlt, M. Szpunar, *op.cit.*, s. 1.

¹¹ Por. A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 69.

¹² Szerzej pochodne źródła prawa europejskiego: M. Paszkowska, *Charakterystyka pochodnych źródeł prawa europejskiego w aspekcie polskiego systemu źródeł prawa*, ZNZE „Znaczenie” 2007, nr 1.

¹³ E. Latoszek, *Unia Europejska*, PWN, Warszawa 2000, s. 44.

nych wyżej kategorii prawa wspólnotowego zaliczana jest w literaturze przedmiotu do prawa pochodnego¹⁴.

Zasady sporządzania i wykonywania budżetu oraz procedura jego uchwalania wynikają z trzech rodzajów źródeł prawa europejskiego:

- prawa pierwotnego – traktatów,
- prawa uchwalonego na podstawie traktatów (prawa pochodnego),
- porozumień zawieranych między instytucjami Wspólnot.

Jeśli chodzi o pierwsze źródło, to podstawowe znaczenie ma tu Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE). Postanowienia dotyczące budżetu zostały zawarte także w traktacie dotyczącym Euratomu. W czasie istnienia EWWiS (do 23 lipca 2002 r.) na kształt budżetu ogólnego miały też wpływ postanowienia Traktatu paryskiego. Postanowienia TWE odnoszące się do systemu finansowania Unii zawarte są w art. 268.-280. Wymóg finansowania Unii zasobami własnymi wynika z art. 269. Ogólne zasady, które powinny być przestrzegane w ramach procedury budżetowej, zostały określone w art. 268., 270., 271. oraz 277., zaś poszczególne etapy tej procedury w art. 272. i 273. Uprawnienia i obowiązki poszczególnych instytucji Unii związane wykonaniem oraz kontrolą budżetu zostały sprecyzowane w art. 274.- 278. Artykuł 279. określa natomiast procedurę uchwalenia przez Radę dodatkowych przepisów w formie rozporządzeń finansowych niezbędnych do wykonania postanowień traktatowych dotyczących pozyskiwania dochodów budżetowych, wykonywania kontroli oraz prowadzenia rachunkowości. Rola Komisji oraz krajów członkowskich w zwalczaniu działań naruszających interesy finansowe Unii została określona w art. 280. TWE.

Drugie źródło regulacji odnoszących się do kwestii budżetowych to przede wszystkim decyzje Rady dotyczące systemu zasobów własnych. W ramach omawianego źródła występują także wydawane przez Radę rozporządzenia oraz dyrektywy zawierające szczegółowe regulacje niezbędne do stosowania w praktyce postanowień decyzji o systemie zasobów własnych. Trzecie źródło prawa obejmuje tzw. porozumienia międzyinstytucjonalne (Interinstitutional Agreements), czyli porozumienie zawierane między instytucjami uczestniczącymi w procedurze budżetowej (Parlament Europejski, Rada, Komisja), wspólne deklaracje oraz inne porozumienia zawarte między tymi instytucjami. Celem zawierania takich porozumień, które pojawiły się już w połowie lat 70., było dążenie do minimalizowania ryzyka powstawania konfliktów między tymi instytucjami, a w efekcie ryzyka zablokowania procedury budżetowej.

Podsumowując powyższe rozważania, należy zauważyć, że system prawa europejskiego obejmuje przede wszystkim normy prawa pierwotnego podjęte bezpośrednio przez państwa członkowskie oraz normy prawa wtórnego stanowiące przez organy UE. Przede wszystkim prawo pierwotne poprzez postanowienia zawarte w Traktatach kształtuje pozycję Parlamentu w przedmiocie finansów Unii Europejskiej.

Udział PE w procedurze budżetowej

Pierwotnie każda z trzech Wspólnot Europejskich miała swój odrębny budżet. W 1967 r. w wyniku utworzenia wspólnych organów naczelnych i zarządzających połączono budżety EWG, Euratomu oraz budżet administracyjny Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), tworząc budżet ogólny. Poza nim – do lipca 2002 r. – znajdował się budżet operacyjny EWWiS, co wynikało z postanowień Traktatu paryskiego z 1951 r. Uchwalanie rocznego budżetu UE odbywa się wg specjalnej procedury (tzw. procedura budżetowa). 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. Głównym zadaniem Komisji Europejskiej jest przygotowanie projektu budżetu. Po przeprowadzonych pierwszych konsultacjach w ramach procedury przewidzianej w Interinstitutional Agreement pomiędzy wszystkimi organami

¹⁴ Przykładowo: *Prawo Unii Europejskiej, zagadnienia systemowe, op.cit.*, s. 192-193.

budżetowymi Komisja przyjmuje wstępny projekt budżetu. Po otrzymaniu wstępnego projektu budżetu Rada ma czas do 5 października na przyjęcie go i przesłanie do Parlamentu Europejskiego. W tym czasie zgodnie z postanowieniami Interinstitutional Agreement trwają trójstronne konsultacje pomiędzy Komisją, Radę i Parlamentem dotyczące wydatków obowiązkowych. Po wypracowaniu porozumienia w sprawie wydatków obowiązkowych Rada przyjmuje wstępny projekt budżetu i wysłała go do Parlamentu już jako oficjalny projekt budżetu. Przyjęcie projektu w Radzie następuje poprzez głosowanie większością kwalifikowaną.

Uprawnienia budżetowe Parlamentu Europejskiego wynikają z określonej w art. 272. TWE procedury uchwalenia budżetu, która trwa od 1 września do końca grudnia roku poprzedzającego rok, na który uchwalany jest budżet. Aktywna rola Parlamentu rozpoczyna się w momencie przedstawienia mu przez Radę projektu budżetu – najpóźniej 5 października (pierwsze czytanie). 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), 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 zmienia żadnej z zaproponowanych poprawek, budżet zostanie przyjęty¹⁵.

Parlament ma prawo absolutną większością oddanych głosów zaproponować Radzie zmiany w odniesieniu do tej części projektu, która dotyczy tzw. wydatków obowiązkowych (*compulsory expenditures*), tj. tych, które w sposób zobowiązujący wynikają z traktatu lub z uchwalonych na jego podstawie aktów prawnych. Są to wydatki wynikające bezpośrednio lub pośrednio z traktatowych zobowiązań Wspólnoty. Natomiast większością głosów swoich członków Parlament może zmienić projekt w części obejmującej tzw. wydatki nieobligatoryjne (*non compulsory expenditures*), tzn. te, które nie wynikają w sposób zobowiązujący z traktatu lub z uchwalonych na jego podstawie aktów prawnych. Większość wydatków Wspólnoty ma charakter obligatoryjny i w ich przypadku „ostatnie słowo” przysługuje Radzie. Parlament ma prawo większością głosów swoich członków i 2/3 oddanych głosów z ważnych powodów odrzucić projekt budżetu. Proces uchwalania budżetu UE jest wieloetapowy i dość skomplikowany. Mając wiele elementów wspólnych z krajowymi zasadami uchwalania budżetu, musiał jednak być dostosowany do warunków organizacji międzynarodowej, gdzie poza organami tej organizacji bardzo duże wpływy mają państwa członkowskie. Najważniejszym elementem odróżniającym budżet UE od budżetów krajowych jest to, że budżet ten nie może mieć deficytu. Wszystkie wydatki zaplanowane na dany rok muszą być sfinansowane ze środków własnych UE, co oznacza, że wysokość wpłat państw członkowskich jest co roku dostosowywana do potrzeb budżetu.

Reasumując powyższe rozważania, należy zauważyć, że procedura uchwalenia budżetu ogólnego UE obejmuje następujące etapy:

1. Komisja przygotowuje wstępny projekt budżetu,
2. Rada zatwierdza projekt budżetu,
3. Parlament rozpatruje projekt w pierwszym czytaniu i może do niego wnieść poprawki,
4. poprawiony projekt budżetu jest rozpatrywany w drugim czytaniu przez Radę i Rada przekazuje Parlamentowi zmieniony projekt budżetu,
5. poprawiony projekt budżetu zostaje zatwierdzony lub odrzucony przez Parlament w drugim czytaniu,
6. przewodniczący Parlamentu Europejskiego zatwierdza ostateczną wersję budżetu.

Komisja odpowiedzialna jest za wykonanie ogólnego rocznego budżetu. W oparciu o zalecenie parlamentarnej Komisji Kontroli Budżetowej Parlament Europejski udziela Komisji absolutorium. Absolutorium zawiera zwykle zalecenia mające na celu lepsze wykonanie budżetu w przyszłości. Parlament może także odmówić udzielenia absolutorium.

¹⁵ Szerzej procedura uchwalenia budżetu: L. Oręziak, *op.cit.*

Budżet UE konstruowany jest według pewnych przyjętych zasad¹⁶. Podstawowe zasady, które powinny być uwzględnione przy sporządzaniu budżetu ogólnego, to zasada jedności, zasada uniwersalizmu, zasada sporządzania budżetu na okres roku, zasada równowagi budżetowej oraz zasada specyfikacji wydatków. Zasada jedności stanowi, że wszystkie wydatki oraz wpływy Unii muszą być zawarte w jednym dokumencie. Reguła ta nie obejmuje wszystkich instytucji unijnych, wyłączone są z niej operacje związane z zaciąganiem oraz udzielaniem pożyczek. Zasada uniwersalności zakłada, że wszystkie wpływy służą do finansowania wszystkich wydatków. W związku z tym państwa członkowskie nie mogą wpłacać do budżetu kwot netto (tj. jedynie różnicy między zobowiązanymi wobec Unii a sumą, którą dany kraj otrzyma ze wspólnego budżetu). Zasada jednoroczności przyjmuje, że wszystkie operacje budżetowe są wykonywane w ciągu jednego roku obrachunkowego, który obejmuje okres od 1 stycznia do 31 grudnia. Jednakże, podobnie jak w przypadku krajów członkowskich, w Unii można również zezwalać na operacje, które obejmują kilka lat obrachunkowych. Zasada równowagi budżetowej wymaga, by szacowane na dany rok budżetowy dochody były równe założonym na ten rok płatnościom. Budżet ogólny nie może zamykać się deficytem, gdyż w art. 268. TWE stwierdza się, że budżet powinien być zrównoważony w odniesieniu do dochodów i wydatków. Niedopuszczalne jest więc uchwalenie takiego budżetu, w którym od razy byłby złożony deficyt. W praktyce do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, co robić, jeśli dochody budżetowe okażą się mniejsze, niż zaplanowano, lub też wydatki będą większe, niż założono w budżecie, albo wystąpi jedno i drugie zjawisko. Uchwalenie zmian w budżecie w trakcie roku, w którym on obowiązuje, wymaga przejścia takiej samej procedury, jaka obowiązuje przy uchwaleniu budżetu. Zasada specyfikacji wydatków oznacza, że każdy wydatek musi mieć określony cel, tak aby nie powstały jakiegokolwiek wątpliwości co do tego, na co jest przeznaczony. Wydatki muszą być określone w sposób jednoznaczny, co ma zapobiegać powstawaniu niejasności zarówno na etapie ich realizacji, jak i kontroli dotyczącej wykonania budżetu.

Struktura budżetu

Lata 80. były okresem, w którym najsilniej uwidoczniły się rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami państw członkowskich dotyczące finansowania przez UE coraz większej liczby programów wspólnotowych, a faktycznymi możliwościami finansowymi wspólnoty. W celu zapanowania nad chaotycznym rozwojem finansów Unii i zwiększenia dyscypliny budżetowej z początkiem lat 90. podjęto decyzję o powrocie do idei wieloletniego programowania budżetowego. Obecnie budżet na każdy rok jest częścią długoterminowego planu wydatków znanego pod nazwą „ram finansowych”. W chwili obecnej realizowany jest plan na lata 2007-2013. Dzięki ramom finansowym Unia może skutecznie zaplanować programy wydatków z wyprzedzeniem na kilka lat. 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 kilka lat. Perspektywa Finansowa jest przyjmowana jednomyślnie na szczycie wszystkich państw członkowskich organizowanym specjalnie w tym celu. Potwierdzeniem wszystkich ustaleń podejmowanych przez państwa członkowskie w trakcie przyjmowania Perspektywy Finansowej jest Interinstitutional Agreement (porozumienie interinstytucjonalne) pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedur budżetowych.

Budżet Unii sporządzany jest w euro, uchwalany jest na okres roku kalendarzowego. Zaczyna się od pierwszego stycznia i kończy 31 grudnia. W razie potrzeby w trakcie danego roku mogą być uchwalone budżety uzupełniające lub korygujące. O tym, na co będą wydawane pieniądze ze wspólnego budżetu, decydują trzy najważniejsze instytucje unijne: Komisja Europejska, Rada UE i Parlament Europejski. Roczny budżet UE obejmuje tak jak klasyczny budżet państwa dochody i wydatki¹⁷. Zgodnie z TWE (art. 269.) budżet ogólny powinien być całkowicie finansowany z zasobów własnych. Podstawowym dochodem budżetu państwa są jednakże wpływy z podatków. Natomiast

¹⁶ Por. *Finanse Unii Europejskiej, op.cit.*, s. 143-144.

¹⁷ Szerzej dochody i wydatki budżetu UE: *Finanse Unii Europejskiej, op.cit.*, s. 149-164.

Unia Europejska nie pobiera żadnego podatku. Duża część jej dochodów – prawie 3/4, zależy od możliwości finansowych państw członkowskich, które z kolei są mierzone według poziomu ich za-
możności wyrażanej jako produkt krajowy brutto. Podstawowa zasada, na podstawie której wylicza-
ny jest wkład do budżetu dla każdego państwa członkowskiego, to zasada solidarności i możliwości
finansowych, jednak jeżeli składka zdaje się być zbyt dużym obciążeniem dla danego państwa
członkowskiego, istnieje możliwość dokonania odpowiedniej korekty. Pozostałe środki pochodzą
z opłat celnych i rolniczych (rodzaj cła przywozowego od produktów rolnych). Państwa członkow-
skie pobierają również stałą część środków w postaci podatku od towarów i usług (VAT). Te formy
przychodów nie pochodzą od konkretnego państwa członkowskiego. Dzięki jednolitemu rynkowi
UE mogą być one pobrane zupełnie w innej części UE niż miejsce wytworzenia. W związku z po-
wyższym budżet Unii Europejskiej jest finansowany z czterech „zasobów własnych” udostępnio-
nych przez państwa członkowskie po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Na cztery „zasoby
własne” składają się:

- „zasoby z tytułu produktu narodowego brutto” (wkład każdego państwa członkowskiego obliczony od jego udziału we wspólnotowym PNB przy maksymalnej stawce 1,27%) stanowiące 3/4 całkowitej kwoty dochodów,
- cła (wynikające ze stosowania wspólnej taryfy celnej w odniesieniu do wymiany handlowej z państwami trzecimi) stanowiące około 10% dochodów,
- opłaty rolne (pobierane od przywozu produktów rolnych pochodzących z krajów nienależących do Unii Europejskiej), co stanowi około 1% całkowitej kwoty dochodów,
- „zasoby VAT” (wkład państw członkowskich odpowiadający podatkowi VAT pobieranemu według stawki 1% od ujednoczonej podstawy wymiaru podatku) stanowiące około 14% całkowitej kwoty zasobów.

Początkowo dochodami budżetowymi były jedynie składki państw członkowskich. Obecnie głównym źródłem finansowania budżetu są środki oparte na dochodzie narodowym brutto państw członkowskich. Przewyższają one inne źródła, takie jak cła, opłaty rolne (tradycyjne środki własne) czy zasoby oparte na podatku VAT. Dokonując analizy dochodów na przestrzeni lat 1988-2009 z uwzględnieniem Perspektywy Finansowej na 2013 r., można zauważyć spadek dochodów UE z tytułu ceł, opłat rolnych (z 29% w 1988 r. do przewidywanych 13% w 2013 r.), a także spadek dochodów z tytułu podatku VAT (58% w 1988 r. do przewidywanych 12% w 2013 r.). Dochody UE wzrosną z tytułu wpłat związanych z udziałem państwa członkowskich w DNB (z 13% w 1988 r. do przewidywanych 75% w 2013 r.).

Tab. 3. Struktura dochodów UE w latach 2007-2009 z uwzględnieniem perspektywy na rok 2013

Opis dochodów	2007		2008		2009		2013
Wpłaty netto z tytułu ceł, opłat rolnych, opłat wyrównawczych od cukru	16.533	15%	18.748	15%	19.206	17%	13%
Dochody z tytułu podatku VAT	18.517	16%	19.095	16%	19.616	17%	12%
Wpływy związane z udziałem każdego państwa członkowskiego w dochodzie narodowym brutto DNB UE	71.153	63%	79.015	66%	74.809	65%	75%
Inne – różne	7.642	6%	3.804	3%	1.338	1%	
Ogółem	113.845		120.662		114.972		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UE.

Każdego roku Komisja przedstawia wstępny projekt budżetu na kolejny rok, który musi być spójny z założeniami obowiązujących perspektyw finansowych. Wydatki z budżetu są rozdzielane pomiędzy poszczególne sektory gospodarki Unii. Istnieją dwie kategorie wydatków: obowiązkowe (obligatoryjne) i nieobowiązkowe (nieobligatoryjne). Wydatki obowiązkowe wynikają bezpośrednio z postanowień traktatów. Są to środki przeznaczone na dopłaty bezpośrednie dla rolników (FEOGA – Sekcja Gwarancji), finansowanie zmian strukturalnych w rolnictwie (FEOGA – Sekcja Orientacji), politykę rybołówstwa oraz inne środki na wspieranie rozwoju. Dzięki większej dyscyplinie budżetowej ograniczającej fundusze na rolnictwo wydatki obowiązkowe stanowią obecnie mniej niż połowę ogólnego budżetu Unii. W tej kategorii wydatków z budżetu głos decydujący ma Rada, Parlament natomiast przesądza o wydatkach nieobowiązkowych, dlatego też ich przeznaczenie wyraźniej odzwierciedla polityczne priorytety deputowanych. Wydatki nieobowiązkowe stanowią obecnie 55% ogólnego budżetu Unii i są przeznaczone na zasilanie funduszy socjalnych i regionalnych, finansowanie badań naukowych, energii, transportu, wspierania rozwoju, ochrony środowiska, edukacji i kultury. Parlament nie tylko posiada uprawnienia dotyczące podziału wydatków, ważne z punktu widzenia wpływu na politykę Unii, ale także to on ostatecznie zatwierdza budżet i ma prawo w całości go odrzucić. Po zatwierdzeniu budżetu Komisja zajmuje się jego wykonaniem, starając się jak najefektywniej wykorzystać środki wspólnotowe, a Parlament kontroluje prawidłowość tych wydatków.

W miarę upływu lat znacznym zmianom uległ profil wydatków UE: w przeszłości przeważająca część budżetu UE dotyczyła stosunkowo niewielu dziedzin polityki, jednak zarówno w ramach tych dziedzin, jak i poza nimi zmieniły się cele polityki i główne przeznaczenie wydatków. Aktualnie wydatki Unii Europejskiej zawierają się w 5 podstawowych grupach:

1. trwały wzrost (wzrost zatrudnienia, konkurencji, spójności, fundusze strukturalne),
2. zarządzanie zasobami naturalnymi (rolnictwo, rybołówstwo),
3. obywatelsko, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość,
4. UE jako partner globalny na arenie międzynarodowej,
5. administracja (koszty działalności instytucji europejskich).

Przez wiele lat wydatki związane były w istotnej części ze wspólną polityką rolną. W latach 60. wydatki z tytułu wspólnej polityki rolnej (WPR) pochłaniały 36% budżetu i wzrosły do 70% w 1985 r. W latach 1988-1992 wydatki z tytułu WPR nadal stanowiły 60% budżetu. Do 2013 r. udział tradycyjnych wydatków na WPR (poza rozwojem obszarów wiejskich) zmniejszył się o połowę do około 32%. W 1965 r. na politykę spójności wydano jedynie 6% budżetu europejskiego. W 1985 r. udział ten wzrósł tylko nieznacznie do 10%. W jednolitym Akcie Europejskim położono nowy nacisk na gospodarczą i społeczną spójność, czemu towarzyszył znaczny wzrost tych wydatków. Kwoty przeznaczone na działania strukturalne wzrosły w 1988r do 17,2%, a w 2013 r. będą stanowiły 36% budżetu UE, z czego co najmniej 2/3 przeznaczone będzie na konkurencyjność, wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

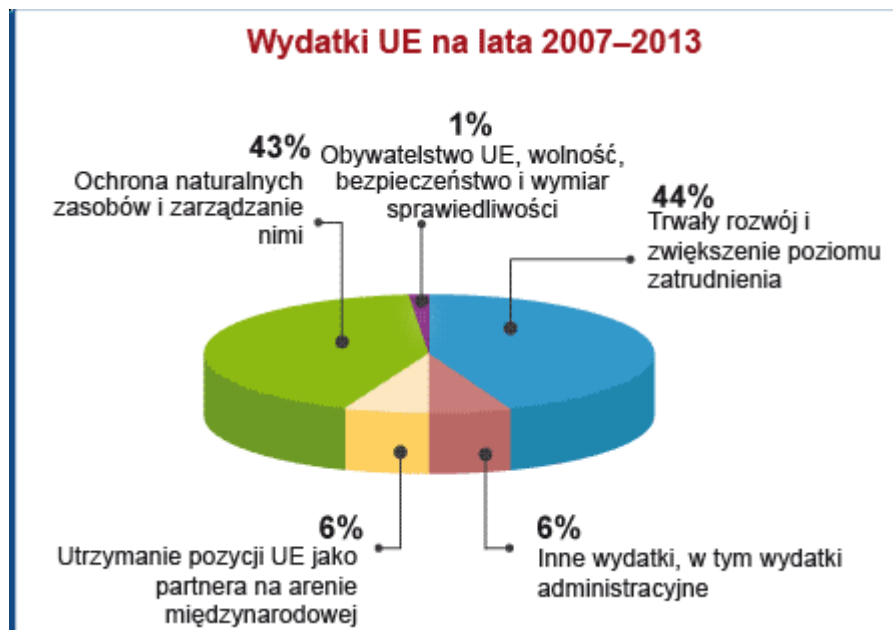
Tab. 4. Wydatki z budżetu UE w latach 2007-2009

Opis wydatków	2007	%	2008	%	2009	%
Trwały wzrost: – wzrost zatrudnienia – konkurencji – spójność – fundusze strukturalne	43.590	38,3%	50.317	41,7%	44.478	38,7%
Zarządzanie zasobami naturalnymi – rolnictwo – rybołówstwo	54.210	47,6%	53.237	44,1%	54.338	47,3%
Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1.270	1,1%	1.508	1,3%	1.208	1%

UE jako partner globalny na arenie między narodowej	7.353	6,2%	8.113	6,7%	7.187	6,2%
Administracja – koszty działalności instytucji europejskich	6.977	6,4%	7.280	6%	7.552	6,6%
Inne	445	0,4%	207	0,2%	209	0,2%
Ogółem	113.845	100%	120.662	100%	114.972	100%

Źródło: Opracowania własne na podstawie danych zmieszczonych na www.eur-lex.europa/budget/.

Rys. 1. Wydatki UE lata 2007-2013



Źródło: KE, Dyrekcja Generalna ds. budżetu.

Osiągnięcie rozwoju oraz zwiększenie poziomu zatrudnienia to cel, na który wydaje się najwięcej środków. Aby Unia mogła się rozwijać, musi stać się bardziej konkurencyjna i tworzyć nowe miejsca pracy. U podstaw planów wydatków UE leży zapewnienie konkurencyjności i spójności, dlatego też kwota wydatkowana na te cele na lata 2007-2013 została zwiększona o 23% w porównaniu z kwotą wydatkowaną w ciągu ostatnich 7 lat. Wydatki na rozwój regionalny i społeczny pochłoną lwią część 431 mld € przeznaczonych na zwiększenie konkurencyjności i spójności. Środki przeznaczone na ochronę środowiska naturalnego obejmują szeroki zakres programów, w tym wsparcie dla dobrze prosperujących konkurencyjnych społeczności wiejskich, pomoc dla sektora rybołówstwa w dostosowaniu się obecnej sytuacji związanej z malejącą liczbą gatunków ryb, a także programy ekologiczne. Spora część środków przeznaczonych na ochronę środowiska naturalnego przekazywana jest rolnikom, ponieważ wspólna polityka rolna jest najbardziej zintegrowaną polityką UE, a przy tym jedną z najstarszych. Administracja UE pochłania mniej niż 6% budżetu, przy czym kwota ta pokrywa nie tylko koszt funkcjonowania Komisji Europejskiej, ale również wszystkich innych instytucji, w tym Rady Ministrów oraz Parlamentu Europejskiego. Wysokość budżetu nie może przekraczać 1,27% produktu narodowego brutto wszystkich państw-członków Unii. Budżet UE w roku 2009 wynosi 133,8 mld euro.

PE decyduje o wielkości wydatków tzw. nieobligatoryjnych (tj. takich, które nie wynikają z postanowień traktatowych, ani z uchwalanych na ich podstawie aktów prawnych – są to m.in. wydatki przeznaczone finansowanie polityki regionalnej, socjalnej, energetycznej, ekologicznej, stanowią około 25 % wszystkich wydatków Unii). W przypadku pozostałych wydatków tj. obligatoryjnych

(w tym m.in. wydatków na finansowanie wspólnej polityki rolnej), PE może zaproponować poprawki w zakresie ich alokacji. Parlament jest także upoważniony do odrzucenia całego projektu budżetu (prawo to przysługuje mu nawet podczas drugiego czytania) i zażądania przedstawienia nowego projektu¹⁸.

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 doprowadzało to do coraz wyraźniejszego podziału na państwa beneficjentów i państwa płatników do budżetu UE. Problemy te narastają jeszcze bardziej przy każdorazowym rozszerzeniu Unii Europejskiej, gdyż najczęściej powiększa się wtedy tylko grupa beneficjentów.

Wyzwania stojące przed Unią Europejską powinny dotyczyć reformy wydatków i źródeł finansowania, w szczególności ograniczenia wydatków na rolnictwo, dokonania bardziej radykalnych zmian, zwłaszcza w zakresie dopłat bezpośrednich. Niektórzy eksperci unijni proponują likwidację dopłat lub przesunięcie tych środków na politykę rozwoju obszarów wiejskich i politykę spójności. W tym kontekście trzeba zauważyć, że wspólna polityka rolna pochłaniała dotychczas 40-50% środków budżetowych UE¹⁹. Prawie połowa budżetu unijnego przypadła zatem na zaledwie 5% populacji organizacji, a sektor rolny to tylko 1,8% gospodarki strefy euro²⁰. Skomplikowany system dopłat powoduje, że znaczna część środków finansowych przejmowana jest przez wielkie koncerny działające w branży żywnościowej oraz właściciele ogromnych farm (największe podmioty przejmują 80% pomocy unijnej). Tymczasem według założeń pomoc powinna trafiać przede wszystkim do małych gospodarstw produkujących tradycyjnymi metodami²¹.

Środki z unijnego budżetu powinny służyć zwiększeniu globalnej konkurencyjności Europy poprzez wspieranie polityk stymulujących wzrost gospodarczy i zatrudnienie oraz walkę ze zmianami klimatu i zapewnienie dostaw energii. Należy kierować środki na finansowanie połączeń między systemami energetycznymi oraz budowę brakujących połączeń terenie Europy, co może przyczynić się do rozwiązania problemów ochrony środowiska, poprawę bezpieczeństwa energetycznego. Rezygnacja z dotychczasowego kształtu wspólnej polityki rolnej uwolniłaby znaczne środki finansowe na realizację powyższych celów. Jest to jednak niemożliwe bez zgody Francji i Niemiec. Niestety, rządy tych państw obawiają się konsekwencji wyborczych ze strony wpływowych organizacji farmerskich.

Podsumowanie

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, która w ramach pogłębiającej się integracji coraz bardziej zaczyna przypominać swoim działaniem i strukturą państwo federacyjne. Jest to jedyna organizacja międzynarodowa na świecie dysponująca tak szerokimi uprawnieniami wobec swoich członków oraz tak dużym rocznym budżetem (ok. 100 mld euro). Jednocześnie wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich i zwiększającym się zakresem działania UE coraz częściej dochodzi do sporów dotyczących kierunków rozwoju jej polityk i sposobów ich finansowania. Przede wszystkim od możliwości finansowych UE zależy jej skuteczność działania.

Działalność Unii Europejskiej jest finansowana ze środków budżetu ogólnego Wspólnoty oraz środków pozabudżetowych obejmujących Europejski Fundusz Rozwoju, wspólnotowe operacje pożyczkowe oraz pożyczki udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny. Budżet ogólny (*general budget*) odgrywa najważniejszą rolę w finansowaniu działalności Unii. Stanowi około 98% całego jej budżetu. Finansuje większość zadań realizowanych przez Wspólnoty, m.in. Wspólną Politykę Rolną, a także wydatki administracyjne instytucji unijnych. Budżet ogólny nie finansuje dwóch no-

¹⁸ D. Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London 2005, s. 275-276.

¹⁹ Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wyd. UMCS, Lublin 2006, s. 430-431.

²⁰ www.ebc.eu/mopo/eaec/html/index.en.html.

²¹ S. Theil, *Europe's New Herd Mentality*, „Newsweek” 2008, March 24, s. 38-41.

wych filarów UE związanych ze wspólną polityką zagraniczną i polityką obronną oraz ze współpracą w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Europejski Fundusz Rozwoju (European Development Fund) powstał w 1959 r. i od początku istnienia jest prowadzony niezależnie od pozostałych budżetów Wspólnoty. Powstaje na bazie bezpośrednich wpłat państw członkowskich. Wykorzystywany jest na udzielanie pomocy krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku w ramach Konwencji z Lomé. Działalność Unii Europejskiej finansowana jest również ze źródeł pozabudżetowych, do których należą przede wszystkim działalność pożyczkowa prowadzona przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz działalność pożyczkowa Komisji Europejskiej na międzynarodowych rynkach finansowych. Środki uzyskiwane w ten sposób przez Komisję przeznaczone są na dofinansowanie działalności Euroatomu oraz na pomoc finansową dla krajów trzecich. Europejski Bank Inwestycyjny funkcjonuje od 1 stycznia 1958 r. i jest jedną z podstawowych instytucji finansowych Unii Europejskiej, której członkami są wszystkie kraje członkowskie. Jego zadaniem jest przyczynianie się do zrównoważonego rozwoju na rzecz wspierania wspólnego rynku²². Przede wszystkim winien on wspierać rozwój regionów zacofanych, także spoza terytorium Unii Europejskiej. Zadaniem EIB jest udzielanie pożyczek krajom członkowskim w celu wspierania realizowanych wspólnie polityk oraz finansowanie inwestycji o priorytetowym znaczeniu dla Unii jako całości, zwłaszcza w jej słabiej rozwiniętych regionach. EIB udziela pożyczek również podmiotom spoza UE na podstawie umów zawartych między Wspólnotą a poszczególnymi krajami. EBI stał się w ostatnich latach jedną z najważniejszych międzynarodowych instytucji kredytowych. Sumy udzielonych przez niego kredytów równają się dużej części budżetu Unii Europejskiej. Ponadto, do niedawna źródłem finansowania działalności UE był budżet operacyjny EWWiS (*operating budget*), czyli część budżetu EWWiS, która nie została włączona do budżetu podstawowego. Wynika to z postanowień Traktatu paryskiego, który gwarantuje autonomię finansową EWWiS. Ponieważ traktat ten wygasł w 2002 r., działalność finansowana z tego źródła została włączona w określonym zakresie do budżetu ogólnego.

Parlament Europejski należy obok Komisji i Rady do najważniejszych instytucji Unii Europejskiej, a ponadto jest jedyną instytucją demokratyczną, na której skład mają bezpośredni wpływ obywatele UE. Zmiany, jakie zachodziły w funkcjonowaniu PE, dotyczyły kwestii związanych z jego kompetencjami i liczebnością. Przede wszystkim była to zmiana sposobu jego wyłaniania, a także nabywania coraz szerszych kompetencji, które z pozycji organu kontrolującego i opiniodawczego przeniosły PE do roli instytucji współdecydującej. Zmianom podlegała także liczebność PE, która w naturalny sposób wzrastała wraz z kolejnymi rozszerzeniami. Za najważniejsze należy uznać uprawnienia PE dotyczące ogólnego budżetu UE. Od momentu powstania Wspólnot Europejskich Parlament Europejski stale czuwał nad właściwym wykorzystaniem pieniędzy podatników poprzez rozważne konstruowanie budżetu. Wraz z upływem czasu jego uprawnienia stopniowo rozszerzano. Pod koniec lat 80. starcia pomiędzy Radą (państwami członkowskimi) i Parlamentem ustąpiły miejsca bardziej zgodnej współpracy, dzięki czemu Parlament uzyskał większy wpływ na decyzje polityczne Unii. Prawo do współdecydowania o budżecie jest dla Parlamentu Europejskiego ważnym instrumentem wyrażania politycznych priorytetów. W grudniu Parlament uchwała budżet Unii na nadchodzący rok, przyznając jej niezbędne środki finansowe. Warunkiem wejścia budżetu w życie jest podpisanie go przez Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Od 1970 r. budżet finansowany jest z własnych źródeł zaakceptowanych przez państwa członkowskie po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

Od wielu lat Parlament Europejski dąży do gruntownej reformy procedury budżetowej, która jego zdaniem powinna się opierać na procedurze współdecydowania, oraz do zniesienia rozróżnienia na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe. Budżet roczny powinien być w przyszłości zatwierdzany wspólnie przez Parlament i Radę według nowej procedury budżetowej – procedury współdecydowania. W razie braku wspólnego stanowiska Parlament miałby ostatnie słowo w kwestii ogółu wydatków.

²² Szerzej EBI jako instytucja UE: M. Paszkowska, K. Czubocho, *Europejski Bank Inwestycyjny w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, „e-Finanse” 2007, nr 4.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że pozycja PE w pracach nad budżetem była z upływem lat przez rozszerzenie jego kompetencji konsekwentnie wzmacniana. Poprzez swoje kompetencje Parlament posiada duży wpływ na polityki wspólnotowe. Aktualnie w ramach uprawnień budżetowych Parlamentowi nie tylko przysługuje wiążący głos w zakresie wydatków nieobligatoryjnych, ale też prawo przyjęcia lub odrzucenia w całości projektu budżetu.

STAN PRAWNY NA 30 WRZEŚNIA 2009 R.

Bibliografia

- Ahlt M., Szpunar M., *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Dinan D., *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London 2005.
- Finanse Unii Europejskiej*, red. B. Bernaś, Wyd. AE, Wrocław 2005.
- Hartley T., *The Foundations of European Community Law*, Clarendon Press 2003.
- Herdegen M., *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Horsepool M., Humphreys M., *European Union Law*, Oxford University Press 2006.
- Jacobs F., *European Parliament*, [w:] *Encyclopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London 2000.
- Prawo instytucjonalne UE*, red. M.M. Kenig-Witkowska, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Latoszek E., *Unia Europejska*, PWN, Warszawa 2000.
- Moravcsic A., *Ignore the Sceptics*, „Newsweek” 2009, June 29.
- Oreżniak L., *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa, 2004.
- Paszkowska M., *Charakterystyka pochodnych źródeł prawa europejskiego w aspekcie polskiego systemu źródeł prawa*, ZNZE „Znaczenie” 2007, nr 1.
- Paszkowska M., Czubocho K., *Europejski Bank Inwestycyjny w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, „e-Finanse” 2007, nr 4.
- Prawo Unii Europejskiej, zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Popowicz K., *Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1998.
- Pietraś Z.J., *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wyd. UMCS, Lublin 2006.
- Theil S., *Europe's New Herd Mentality*, „Newsweek” 2008, March 24.
- www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009.
- www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.
- www.eur-lex.europa/budget/.
- www.ebc.eu/mopo/eaec/html/index.en.html.