
ARTYKUŁY

JANUSZ HELLER
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

BUDŻET UNII EUROPEJSKIEJ W 2003 ROKU

1. Wstęp

W dniu 3 września 2003 roku Przewodniczący Parlamentu Europejskiego Pat Cox podpisał ostateczną wersję budżetu na rok 2003. Ujęto w nim zestawienie wszystkich wydatków, które wynoszą nieco ponad 97,5 mld euro. Zgodnie z procedurą przyjętą w Unii Europejskiej suma ta określa równocześnie kwotę przychodów. Budżet UE zawsze musi być zrównoważony. Wynika z tego, że nie spełnia on podstawowej funkcji budżetów narodowych, czyli nie jest instrumentem polityki makroekonomicznej w stosunku do państw członkowskich. Najważniejszą pozycją, po stronie wydatków w roku 2003 jest rolnictwo (ponad 44,7 mld euro), a po stronie przychodów wpłaty państw członkowskich, które wynoszą prawie 53 mld euro [Final adoption 2003].

Celem opracowania jest krótki opis procedury budżetowej Unii Europejskiej, a także syntetyczna prezentacja wielkości i struktury przychodów oraz wydatków przyjętych w ostatecznej wersji budżetu na rok 2003.

2. Metoda konstruowania budżetu UE

Najważniejszym źródłem finansowania działalności Unii Europejskiej jest budżet ogólny. Budżet ten uchwalany jest w cyklu rocznym. Dużą rolę w procesie tworzenia i podziału środków Wspólnot Europejskich odgrywa również planowanie średnioterminowe. W poprzednich latach obowiązywał okres sześciu lat (1994 – 1999), a wcześniej pięciu lat (1989 – 1993). Obecnie cykl ten wynosi siedem lat i trwa od 2000 r. do 2006. Następny okres będzie również miał siedem

lat, czyli od 2007 do 2013. Procedura kształtowania tego budżetu rozpocznie się już w 2004 r. W pierwszym etapie odbędzie się debata polityczna na szycie Unii, gdzie Rada Europejska podejmie najważniejsze decyzje, co do jego źródeł oraz wielkości dochodów, a także skali oraz kierunków rozdysponowania funduszy. Można więc założyć, z dużą dozą prawdopodobieństwa, że to wówczas nastąpi ostateczne sprecyzowanie wszystkich planów na lata 2007 – 2013. Podobna sytuacja miała miejsce na szczycie w Berlinie w 1999 roku. W ramach uchwalonej tam Agendy 2000 dokonano podziału środków na lata 2000 – 2006.

Dwie instytucje Unii Europejskiej mają kluczowe znaczenie w procedurze tworzenia budżetu ogólnego [Oręziak 2000]: Rada Unii Europejskiej (Rada Ministrów) oraz Parlament Europejski. Rada Unii Europejskiej decyduje o wydatkach **obligatoryjnych**, czyli związanych z realizacją Traktatu Rzymskiego oraz aktów prawnych wydanych na jego podstawie. Są to m.in. wydatki na politykę rolną oraz wynikające z zobowiązań wobec krajów trzecich. W roku 1975 udział tej grupy w budżecie ogólnym wynosił ok. 75%, a w roku 1997 – 52%. Natomiast obecnie kształtuje się na poziomie ok. 46%. Wynika z tego, że w długim okresie – relatywny udział wydatków obligatoryjnych w budżecie ogólnym maleje, tym samym zmniejsza się rola i znaczenie Rady Unii Europejskiej. Parlament Europejski decyduje natomiast o wydatkach **nieobligatoryjnych**, czyli o wszystkich pozostałych, zalicza się tu np.: finansowanie polityki regionalnej, badawczo-rozwojowej, energetycznej itp. Udział tej grupy w budżecie ogólnym wynosi obecnie ok. 54%, w roku 1997 kształtował się na poziomie ok. 48%, a w roku 1975 – wynosił zaledwie 25%. Oznacza to równocześnie podnoszenie rangi Parlamentu Europejskiego w tworzeniu budżetu.

Zgodnie z art. 203 Traktatu WE wstępny projekt budżetu UE powstaje w Komisji Europejskiej na podstawie propozycji Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości oraz sugestii własnej KE [Doliwa-Klepacki 2000]. Procedura budżetowa obejmuje okres od 1 września do 31 grudnia poprzedzającego rok, którego ma dotyczyć budżet. W praktyce rozpoczyna się on jednak znacznie wcześniej (w czerwcu) i obejmuje następujące etapy [Oręziak 2000]:

- sporządzenie przez **Komisję Europejską projektu budżetu** i przesłanie go Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu, najpóźniej do 15 czerwca;
- uchwalenie przez **Radę Unii Europejskiej projektu budżetu** do 31 lipca i przesłanie go w pierwszej połowie września Parlamentowi Europejskiemu;
- pierwsze czytanie **projektu budżetu przez Parlament Europejski** (w październiku). Ma on prawo absolutną większość głosów wprowadzić poprawki do zaproponowanych przez Radę Unii Europejskiej wydatków nieobligatoryjnych oraz zaproponować modyfikację wydatków obligatoryjnych;

- drugie czytanie **projektu budżetu przez Radę Unii Europejskiej** (w trzecim tygodniu listopada). Rada ustosunkowuje się do poprawek wniesionych przez Parlament w sprawie wydatków nieobligatoryjnych i ma prawo zgłosić propozycje zmian w tych wydatkach. Ponadto podejmuje ostateczne decyzje w sprawie wydatków obligatoryjnych i około 22 listopada projekt budżetu przekazywany jest Parlamentowi;
- drugie czytanie **projektu budżetu przez Parlament Europejski** oraz zatwierdzenie budżetu (grudzień). Parlament w tym czytaniu zajmuje się tylko wydatkami nieobligatoryjnymi (może przyjąć lub odrzucić poprawki zaproponowane przez Radę Unii Europejskiej) i zatwierdza budżet większością trzech piątych głosów oddanych w obecności ponad połowy jego członków.

W praktyce jednak, jak to widać na przykładzie roku 2003, ostateczne zatwierdzenie budżetu może nastąpić dopiero pod koniec III kwartału.

Instytucją odpowiedzialną za prawidłową realizację budżetu ogólnego Unii Europejskiej jest **Komisja Europejska**. Natomiast **Europejski Trybunał Obrachunkowy**, zwany też Europejskim Trybunałem Kontroli budżetowej, sprawuje kontrolę zewnętrzną i bada czy dochody oraz wydatki budżetowe realizowane są w zatwierdzonej wysokości i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Z kolei **Parlament Europejski** czuwa nad właściwym kształtowaniem zarówno dochodów, jak i wydatków budżetowych. Każdego roku dokonuje też oceny realizacji budżetu. Pozytywna ocena jest warunkiem uzyskania absolutorium przez Komisję Europejską.

3. Przychody budżetu UE w roku 2003

Budżet Unii Europejskiej ma cztery główne źródła: nadwyżka z roku ubiegłego, opłaty celne, wpłaty z tytułu podatku VAT oraz bezpośrednie wpłaty państw członkowskich.

Wysokość nadwyżki z roku ubiegłego jest uzależniona m.in. od stopnia wykorzystania środków w roku poprzednim przez państwa członkowskie oraz z tytułu różnych opłat i kar. W roku 2003 nadwyżka ta wynosiła ok. 8,3 mld euro, czyli 8,5% budżetu UE i była mniejsza o 6,9% udziału nadwyżki w budżecie z ubiegłego roku (tabela 1).

Źródłem opłat celnych są środki, które wpłacają państwa członkowskie za towary sprowadzane spoza UE, a które są obłożone wspólną taryfą celną. Jest to pozycja malejąca w ostatnich latach z tego powodu, że cła zewnętrzne ulegają obniżeniu jako efekt kolejnych rund negocjacji w ramach Światowej Organizacji Handlu. Chociaż z danych prezentowanych w tabeli 1 wynika, że w stosunku do roku 2002 nastąpił przyrost tej kwoty o 0,4 mld euro, czyli o 0,2 punktu procentowego.

Tabela 1

Przychody budżetu ogólnego Unii Europejskiej
w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	2003		2002	
	Euro w mld	Procent	Euro w mld	Procent
Nadwyżka z ubiegłego roku oraz inne dochody	8,3	8,5	14,7	15,4
Opłaty celne netto	12,1	12,4	11,7	12,2
Podatek VAT	24,1	24,7	22,6	23,6
Bezpośredni wpłaty państw UE	53,0	54,4	46,6	48,8
Razem	97,5	100,0	95,6	100,0

Źródło: Final adoption of amending budget No 2 of the European Union for the financial year 2003. Dz. U. UE nr L 242 z 26 września 2003 r., s. 6. Obliczenia i zestawienia własne.

Wpływy z podatku VAT wykazują również wzrost, który wyraża się kwotą ok. 1,5 mld euro w stosunku do roku 2002, czyli o ok. 1,1 punktu procentowego. W dłuższym okresie udział tej grupy przychodów jednak maleje. Jak podaje L. Oręziak w roku 1997 wpłaty państw członkowskich z tego tytułu stanowiły nawet ok. 42%. W ostatnich latach następuje zmiana metody obliczania należności wpłacanych do budżetu UE z tytułu podatku VAT. Wysokość tych kwot uzależnia się w większym stopniu od osiąganego w kraju PNB, a w mniejszym od wysokości wspólnego wskaźnika, którym wyznacza się ten poziom płatności. Stąd m.in. dlatego maleje udział tych wpłat w strukturze przychodów [Oręziak 2000].

Największą pozycję w strukturze przychodów budżetu ogólnego UE stanowią bezpośrednie wpłaty państw członkowskich. Z danych tabeli 1 wynika, że w roku 2003 wynoszą one prawie 53 mld euro i są wyższe od wpływów z poprzedniego okresu o ok. 6,4 mld euro, czyli o 5,6 punktów procentowych. Jest to pozycja, która w dłuższym okresie wykazuje również tendencję rosnącą. Stanowi ona różnicę między sumą planowanych wydatków ogółem a sumą przychodów, których źródłem są: nadwyżki z roku poprzedniego, opłaty celne oraz wpłaty z tytułu podatku VAT. Całość tej kwoty stanowi odpowiedni odsetek PNB Unii Europejskiej. W roku 1997 wynosił on 1,24%, a w kolejnych latach miał ulegać zwiększeniu: w 1998 – 1,26% i w 1999 – 1,27% [Oręziak 2000]. W roku 2000 wskaźnik ten wyniósł 1,1%. Natomiast w roku **2003 – 0,93%** Dochodu Narodowego Brutto Unii Europejskiej jako całości. Tak wyliczony wskaźnik jest następnie podstawą ustalenia kwoty należnej od każdego państwa członkowskiego.

4. Wydatki UE w roku 2003

Z ostatecznie zatwierdzonego budżetu na rok 2003 wynika, że suma wydatków wynosi 97,5 mld euro i jest większa o 1,9 mld euro od łącznej kwoty w roku poprzednim. W odsetkach oznacza to wzrost prawie o 2% w stosunku do ubie-

głego roku. Dwie grupy wydatków w tej strukturze wyraźnie dominują: rolnictwo oraz fundusze strukturalne. Pierwsza ma charakter obligatoryjny i jest przeznaczona głównie na realizację wspólnej polityki rolnej. W stosunku do roku ubiegłego kwota wydatków na ten cel zwiększyła się o 0,3 mld euro, ale w odsetkach zmalała o 0,6 punktu procentowego (tabela 2).

Tabela 2

Wydatki budżetu ogólnego Unii Europejskiej
w latach 2002 i 2003

Wyszczególnienie	2003		2002	
	Euro w mld	Procent	Euro w mld	Procent
Rolnictwo i gospodarka żywnościowa	44,8	45,9	44,5	46,5
Fundusze strukturalne	33,3	34,2	32,3	33,8
Ochrona konsumentów + inne	1,2	1,2	1,1	1,2
Badania naukowe	3,7	3,8	3,8	4,0
Polityka zewnętrzna	7,7	7,9	7,4	7,7
Pozostałe	6,8	7,0	6,5	6,8
Razem	97,5	100,0	95,6	100,0

Źródło: Final adoption of amending budget No 2 of the European Union for the financial year 2003. Dz.U.UE nr L 242 z 26 września 2003 r. s. 5. Obliczenia i zestawienia własne.

Drugą grupę pod względem wydatków stanowią kwoty przeznaczone na politykę strukturalną. Udział tej grupy wydatków nieobligatoryjnych zwiększa się zarówno w liczbach bezwzględnych (o ok. 1 mld euro), jak i w liczbach względnych – o 0,4 punktu procentowego.

Do grona nieobligatoryjnych zalicza się też większość pozostałych wydatków, czyli ochronę konkurencji i konsumentów, badania naukowe oraz politykę zewnętrzną. Udział tej grupy wydatków w dłuższym okresie wykazuje tendencję rosnącą. Chociaż z danych tabeli 2 wynika, że w krótkim przedziale czasowym mogą one ulegać również obniżeniu.

W Unii Europejskiej występują trzy grupy państw, które mają zróżnicowane relacje z budżetem [Heller 2003]. Podział ten jest uzależniony od wielkości różnicy pomiędzy wysokością wpłat do wspólnej kasy a poziomem osiąganych korzyści. Pierwszą grupę można określić **płatnikami netto**, a są to wszystkie państwa, których roczne wpłaty do budżetu przekraczają sumę korzyści o kwotę ponad 0.5 mld euro. Do grupy tej należą: Niemcy – największy płatnik, gdzie saldo roczne wynosi ok. -10 mld euro, następnie Holandia – ok. -2,4 mld euro, Wielka Brytania – ok. -2,3 mld euro, Włochy – ok. -1,3 mld euro oraz Szwecja – ok. -0,7 mld euro.

Drugą grupę stanowią państwa, których wpłaty do budżetu są znacznie niższe od uzyskanych funduszy, a dodatnie saldo roczne tych kwot przekracza

0,5 mld euro. Tę grupę nazywamy więc **beneficjentami netto**, a należą tu: Hiszpania – ok. +6,1 mld euro rocznie, Grecja – ok. +4,1 mld euro, Portugalia – ok. +2,8 mld euro, Irlandia – ok. +2,3 mld euro, Belgia – ok. +1,8 mld euro oraz Luksemburg – ok. +0,8 mld euro rocznie. Można oczekiwać, że w grupie beneficjentów netto będą następowały największe zmiany. Należy tu bowiem najbogatsze obecnie państwo Unii Europejskiej – Luksemburg oraz trzecie pod względem PKB na 1 mieszkańca – Irlandia, a także piąte w kolejności – Belgia.

Jest też trzecia grupa państw **neutralnych** pod względem bezpośrednich korzyści z budżetu. Ich roczne saldo netto mieści się w przedziale od -0,5 mld do +0,5 mld euro rocznie. Grupę tę tworzą cztery państwa. Francja, gdzie roczne wpłaty są wyższe od korzyści, a różnica wynosi ok. -0,4 mld euro, podobnie jest z Austrią, ale tam saldo wynosi ok. -0,2 mld euro. Natomiast w Danii korzyści przeważają nad wpłatami, a różnica osiąga poziom ok. +0,2 mld euro. Finlandia bilansuje swoje korzyści na poziomie ok. +0,1 mld euro rocznie.

5. Wnioski

1. Procedura konstruowania budżetu opiera się na bardzo precyzyjnym podziale obowiązków i zadań głównie między dwoma instytucjami Unii Europejskiej: Radzie Unii Europejskiej oraz Parlamencie Europejskim.
2. Budżet ogólny Unii Europejskiej nie jest instrumentem realizacji polityki makroekonomicznej w stosunku do państw członkowskich. Nie jest więc odpowiednikiem budżetów narodowych. Spełnia natomiast wszystkie najważniejsze funkcje wynikające z idei jednoczącej się Europy. Sumę przychodów zawsze określają wydatki. Pierwsza ich grupa ma charakter obligatoryjny, a o wielkości kwot przeznaczonych na ten cel decyduje Rada Unii Europejskiej – na podstawie aktów prawnych związanych z Traktatem Rzymskim. Druga grupa wydatków ma charakter nieobligatoryjny i wynika z realizacji wspólnotowych polityk.
3. W dłuższym okresie zmieniają się relacje między tymi dwoma grupami wydatków. Maleje relatywny udział pierwszej, czyli równocześnie zmniejsza się znaczenie Rady Unii Europejskiej. Zwiększa się natomiast udział drugiej grupy wydatków, czyli powiększa się rola Parlamentu Europejskiego.
5. Z bardziej szczegółowej analizy wynika, że w grupie przychodów coraz większego znaczenia w budżecie nabierają bezpośrednie wpłaty państw członkowskich. Zmniejsza się znaczenie cel. Natomiast wśród wydatków rosną nakłady na politykę strukturalną, a maleją na wspólną politykę rolną

LITERATURA

1. Doliwa-Klepacki Z. M. (2000): Integracja Europejska. Temida 2, Białystok.
2. Final adoption of amending No 2 of the European Union for the financial year 2003. Dz. U. UE nr L 242 z 26 września 2003 r.
3. Heller J. (2003): Integracja Polski z Unią Europejską. Oficyna Wydawnicza Branta. Bydgoszcz – Olsztyn.
4. Oręziak L. (2000): Finansowanie działalności Unii Europejskiej – implikacje dla Polski. [w:] Polska i Unia Europejska. Stan obecny i wyzwania na przyszłość. Pod red. U. Płowiec, Placet Warszawa.

JANUSZ HELLER

BUDŻET UNII EUROPEJSKIEJ W 2003 ROKU

STRESZCZENIE

Procedura budowania budżetu opiera się na podziale obowiązków między Radą Unii Europejskiej a Parlamentem Europejskim. W miarę upływu lat maleje rola tej pierwszej instytucji i zwiększa się znaczenie tej drugiej. W strukturze przychodów dominują bezpośrednie wpłaty państw członkowskich. Najważniejszą pozycją w strukturze wydatków zajmują fundusze strukturalne.

JANUSZ HELLER

BUDGET OF THE EUROPEAN UNION IN 2003

SUMMARY

The procedure of building a budget bases on a division of duties between the Council of European Union and the European Parliament. As the years pass, the role of this first institution decreases and of the second one increases considerably. The structure of income is dominated by direct payment from member states. In the structure of expenditure the main position is occupied by structural funds.