

Agnieszka NITSZKE

Uniwersytet Jagielloński

agnieszka.nitszke@uj.edu.pl

KOMPETENCJE BUDŻETOWE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

ABSTRACT **Budgetary powers of the European Parliament**

The purpose of this article is to present the role of the European Parliament in the process of adoption, management and control of EU's funds. The following sections will discuss: EP powers to decide on the budget for 70s; then the powers of Parliament to decide on the budget from the 70s to the entry into force of the Lisbon Treaty, and the third point of the European Parliament's budgetary powers following the entry into force of the Treaty of Lisbon. The conclusions and observations of the author will be presented at the end of the article. The evolution of the EU budget – payments and expenses associated with an increase in the competence of Parliament – the institution of an advisory nature at its origin to today's main position beside the Council of the European Union legislature. It can be considered that just the influence on budget expenditure was the beginning of the development of this institution to become a real representative of EU citizens and their interests.

Key-words: European Parliament, European Budget, EP's competitions, European Union

Słowa kluczowe: Parlament Europejski, budżet Unii Europejskiej, kompetencje Parlamentu, Unia Europejska

WSTĘP

Unia Europejska (UE), choć z formalnoprawnego punktu widzenia jest organizacją międzynarodową, ma szereg cech, które odróżniają ją od innych organizacji. Jedną z nich jest autonomia finansowa, wyrażająca się w posiadaniu przez Unię niezależ-

leżnego budżetu. Struktura zarówno dochodów, jak i wydatków z budżetu, niegdyś Wspólnot Europejskich, a dziś Unii Europejskiej, ewoluowała wraz z rozwojem materialnym integracji europejskiej oraz z kolejnymi rozszerzeniami. Budżet UE, na tle budżetów innych organizacji międzynarodowych, wyróżnia się po pierwsze wielkością, po drugie niskim odsetkiem przeznaczanym na administrację, po trzecie sposobem pozyskiwania środków i po czwarte sposobem zarządzania środkami i kontroli ich wydatkowania. Porównując budżet UE, wynoszący około 140 miliardów euro, do budżetu największej organizacji międzynarodowej, jaką jest Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), której dwuletni budżet wynosi około 4 miliardy dolarów¹, widać ogromną różnicę, tym większą, że ONZ jest organizacją o charakterze powszechnym, a Unia to organizacja regionalna. Wydatki administracyjne UE wynoszą zaledwie 5-6% ogólnej sumy wydatków. Obowiązujący aktualnie system zasobów własnych budżetu UE uniezależnia w pewnym stopniu organizację od państw członkowskich, zapewniając płynność finansową. Choć oczywiście należy pamiętać, że wprowadzone przez Jacques'a Delorsa w 1988 r. tzw. czwarte źródło, czyli wpłaty bezpośrednie państw członkowskich, których wysokość jest uzależniona od ich dochód narodowy brutto (DNB), powoduje zwiększenie kontroli nad budżetem przez państwa². Z tych powodów proces uchwalania budżetu rocznego oraz kontroli nad wydatkami budżetowymi musi być w pełni transparentny i równoważyć interesy różnych podmiotów – państw i instytucji unijnych³.

¹ ONZ dysponuje trzema budżetami: budżetem regularnym, którego wartość została podana w tekście, budżetem misji pokojowych oraz wpłatami dobrowolnymi na finansowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego i pomocy humanitarnej. Zob.: Klaus Hüfner, *United Nations Regular Budget*, [online] <https://www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-charts-on-un-finance/the-un-regular-budget/27465.html>, 31 III 2015; *Budżet i finanse*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, [online] http://www.unic.un.org/pl/poznaj_onz/budzet.php, 31 III 2015.

² Czwarte źródło zasobów własnych zostało utworzone na mocy *Decyzji Rady z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (88/376/EWG, Euratom)*, Dz. U. UE 1988, L 185/24, s. 176-180, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31988D0376&from=EN>, 31 III 2015. Ma formę składki równej standardowemu odsetkowi DNB (pierwotnie PNB) państw członkowskich ustalane w ramach procedury budżetowej na każdy rok. Miała być pobierana wyłącznie w sytuacji, gdy pozostałe zasoby własne nie pokrywają w pełni wydatków. Obecnie stanowi największą część budżetu UE. W 2012 r. zasoby z tego źródła stanowiły około 70% dochodów UE, zob.: A. Beugelink, *Dochody Unii*, Dokumenty Informacyjne o Unii Europejskiej, 2015, s. 2, [online] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.5.1.pdf, 30 III 2015.

³ Maciej Popowski tak charakteryzuje proces uchwalania budżetu UE: *Cesarz Wespazjan, wprowadzając podatek od zbieranego w rzymskich urywnach moczu, uznał, że pecunia non olet. Europejski budżet ma dość znośny zapach ciepłego papieru wyjetego z drukarki, potu i kawy, albowiem negocjacje nad budżetem UE należą do najzmutniejszych i najtrudniejszych w Brukseli* – M. Popowski, *Alfabet brukselski*, Warszawa 2015, s. 23. Maciej Popowski od lat 90. zaangażowany był czynnie w sprawy europejskie. Był pierwszym polskim przedstawicielem w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa UE, następnie pełnił funkcję dyrektora ds. polityki rozwojowej w Komisji Europejskiej, a także był szefem gabinetu Jerzego Buzka podczas pełnienia przez niego funkcji Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Od 2011 r. jest zastępcą sekretarza generalnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, gdzie odpowiada za stosunki międzyinstytucjonalne. Biogram M. Popowskiego, [online] http://www.eeas.europa.eu/top_stories/cvs/cv_popowski_en.pdf, 31 III 2015.

Budżet UE zawiera zestawienie dochodów i wydatków Unii w ujęciu rocznym (rok budżetowy w UE pokrywa się z rokiem kalendarzowym). Od 1988 r. przyjmowane są wieloletnie plany finansowe Wspólnoty Europejskiej (WE)/UE, zwane perspektywami finansowymi, a od traktatu lizbońskiego – wieloletnimi ramami finansowymi (WRF). Pierwsza perspektywa obejmowała okres pięciu lat (1988-1992), kolejne były już perspektywami siedmioletnimi (1993-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020). Budżety roczne muszą odpowiadać ogólnym założeniom zawartym w planach wieloletnich. Pułap zasobów własnych (dochodów) UE nie może przekraczać 1,24% DNB wszystkich państw członkowskich.

Celem artykułu jest przedstawienie roli Parlamentu Europejskiego (PE) w procesie uchwalania, zarządzania i kontroli nad środkami finansowymi Unii Europejskiej. W kolejnych punktach omówione zostaną: uprawnienia PE w zakresie decydowania o budżecie do lat 70. XX w.; następnie uprawnienia PE w procedurze budżetowej od lat 70. XX w. do wejścia w życie traktatu lizbońskiego, a w punkcie trzecim uprawnienia budżetowe Parlamentu Europejskiego po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Na zakończenie zostaną przedstawione wnioski i uwagi autorki.

Ewolucja budżetu UE – wpłat i wydatków, wiązała się ze wzrostem kompetencji PE – od instytucji o charakterze doradczym po dzisiejszą jego pozycję jako głównego, obok Rady, prawodawcy Unii Europejskiej. Jednak zanim to nastąpiło, najpierw poszerzono kompetencje budżetowe PE. Można uznać, że właśnie wpływ na kształtowanie wydatków z budżetu był początkiem rozwoju tej instytucji w kierunku rzeczywistego reprezentanta obywateli UE i ich interesów.

UPRAWNIENIA PE W ZAKRESIE DECYDOWANIA O BUDŻECIE DO LAT 70. XX W.

Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) była finansowana z opodatkowania produkcji węgla i stali. Dodatkowym źródłem finansowania jej działalności, zgodnie z Traktatem o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (TEWWiS), mogły być pożyczki zaciągane przez Wspólnotę⁴. W ramach EWWiS można było wyróżnić dwa budżety: administracyjny – przeznaczony na pokrycie wydatków związanych z obsługą administracyjną Wspólnoty, oraz budżet operacyjny, z którego finansowane były badania, inwestycje i zmiany strukturalne w przemyśle wydobywczym i hutniczym⁵. Wspólne Zgro-

⁴ Zgodnie z art. 51 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali fundusze pochodzące z pożyczek mogły być przeznaczone jedynie na udzielanie pożyczek przez Wspólnotę państwom członkowskim. *Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, s. 50, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PL>, 31 III 2015.

⁵ W zasadzie były to preliminarz ogólny na wydatki administracyjne i perspektywa finansowa na działania operacyjne. Zob.: J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006, s. 44, *Societas – Księgarnia Akademicka*, 8.

madzenie EWWiS nie posiadało w zakresie ustalania dochodów czy wydatków żadnych uprawnień. Preliminarz był bowiem przyjmowany przez komisję przewodniczących, w skład której wchodził prezes Trybunału Sprawiedliwości oraz przewodniczący Wysokiej Władzy, przewodniczący Wspólnego Zgromadzenia oraz przewodniczący Specjalnej Rady Ministrów (art. 78 TEWWiS). Był on sporządzany na podstawie propozycji przedstawionych przez wszystkie instytucje i organy. Za wykonanie budżetu odpowiedzialna była Wysoka Władza. Kontrolę w zakresie prawidłowego zarządzania finansami sprawował powoływany przez Specjalną Radę Ministrów audytor, którego głównym zadaniem było przygotowywanie raportu z wykonania budżetu, który był następnie przekazywany instytucjom i komisji przewodniczących oraz, zgodnie z art. 17 TEWWiS, publikowany przez Wysoką Władzę co najmniej miesiąc przed otwarciem sesji Zgromadzenia⁶.

Przyjęcie traktatów rzymskich i utworzenie na ich podstawie dwóch kolejnych wspólnot – Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA) i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), poszerzało znacznie poziom współpracy między państwami, powodując zmiany w dotychczas znanym z EWWiS sposobie finansowania działalności. Każda z nowych wspólnot miała autonomiczny budżet. Różniły się one nie tylko wielkością, ale też strukturą. Oba budżety były finansowane przez państwa członkowskie, a zatem inaczej niż budżet EWWiS. EWEA posiadała dwa budżety – operacyjny, przeznaczony na finansowanie m.in. wydatków administracyjnych, oraz budżet badawczo-inwestycyjny, z którego finansowano programy badawcze i inwestycyjne. EWG od samego początku miała jeden budżet, z którego finansowane były zarówno wydatki administracyjne, jak i określone w traktacie polityki, z których największe znaczenie miała wspólna polityka rolna⁷.

Procedury uchwalania budżetów EWEA i EWG były zasadniczo podobne. Komisja na podstawie preliminarzy wydatków nadesłanych przez instytucje sporządzała wstępny projekt budżetu, który następnie był przedstawiany Radzie Ministrów. W przypadku EWEA Rada, gdy zamierzała zmienić projekty (budżetu operacyjnego lub badawczo-inwestycyjnego), konsultowała się w tej sprawie z Komisją bądź innymi zainteresowanymi organami, a następnie uchwalała projekt budżetu, stanowiąc kwalifikowaną większość głosów (KWG) i przekazywała dokument Zgromadzeniu Parlamentarnemu. Zgromadzenie miało miesiąc na ustosunkowanie się do projektu – jeśli w tym czasie przyjęło w głosowaniu projekt lub nie wyraziło żadnej opinii, wówczas procedura się kończyła i budżet był przyjęty. Jeśli jednak w ciągu tego okresu Zgromadzenie zgłosiło propozycje zmian, wtedy projekt z powrotem trafiał do Rady, która po konsultacjach z Komisją bądź innymi organami, w stosownych przypadkach, uchwa-

⁶ *Vertrag über die Gründung der Europäischen...*, s. 92-93.

⁷ Z budżetu EWG wyłączono środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego (więcej na temat finansowania EBI zob.: R. Maier, *Europejski Bank Inwestycyjny*, Dokumenty Informacyjne o Unii Europejskiej, 2015, s. 1-3, [online] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.3.15.pdf, 31 III 2015) oraz środki Funduszu Krajów i Terytoriów Zamorskich (obecnie jest to Europejski Fundusz Rozwoju; więcej na ten temat zob.: *European Development Fund (EDF)*, [online] <http://ec.europa.eu/europeaid/node/1079>, 31 III 2015).

łała budżet, stanowiąc KWG⁸, przy czym mogła, lecz nie musiała uwzględnić propozycji zmian zgłoszonych przez Zgromadzenie. W przypadku procedury związanej z budżetem EWG różnica polegała na tym, że Rada po zapoznaniu się z propozycjami Komisji i ustosunkowaniu się do nich w głosowaniu przekazywała od razu dokument Zgromadzeniu⁹.

Mimo iż Zgromadzenie nie miało realnego wpływu na wydatki budżetowe, ponieważ propozycje zmian zgłaszane przez deputowanych mogły być z łatwością przegłosowane przez Radę, to sam fakt, że projekt był poddawany ocenie posłów, stanowił istotną zmianę w stosunku do regulacji zawartych w TEWWiS.

W latach 60. XX w. nastąpiła kolejna zmiana dotycząca finansowania funkcjonowania Wspólnot. W 1965 r. został podpisany tzw. traktat fuzyjny, który wszedł w życie dwa lata później¹⁰. Jego zasadniczym celem było dokonanie fuzji instytucjonalnej i uporządkowanie systemu instytucjonalnego trzech Wspólnot. Na mocy postanowień tego traktatu powstał budżet ogólny Wspólnot Europejskich. Jego podstawę stanowił budżet EWG, do którego postanowiono włączyć budżety – administracyjny EWWiS oraz operacyjny EWEA. Nie zmieniło to zasadniczo kompetencji Parlamentu Europejskiego w zakresie uprawnień budżetowych.

Podsumowując pierwszy okres funkcjonowania Wspólnot, należy podkreślić niłą rolę Parlamentu w decydowaniu o finansach Wspólnot Europejskich. Uprawnienia konsultacyjne, jakie miał Parlament wobec budżetu EWG i EWEA, zasadniczo odpowiadały pozycji tej instytucji w innych obszarach. Było to zgodne z filozofią integracji europejskiej w jej początkowym okresie. Jak pisze Roger Scully: *Jean Monnet widział Zgromadzenie [...] jako instytucję powołaną do sprawowania funkcji kontrolnych i nadzorczych, a nie decyzyjnych*¹¹. Podejście to zaczęło się zmieniać pod koniec lat 60. XX w. i było częściowo podyktowane wzrostem znaczenia i wpływów grup politycznych w Parlamencie Europejskim. Przełożenie polityki krajowej na poziom wspólnotowy spowodowało przyjęcie w kolejnej dekadzie istotnych zmian, które przyczyniły się do ogólnego wzrostu znaczenia Parlamentu Europejskiego, a w szczególności wzrostu wpływu na budżet ogólny. Warto zwrócić uwagę na aktywną postawę Parlamentu Europejskiego, który w rezolucji z 24 września 1964 r.¹² zaapelował

⁸ W określonych traktatami przypadkach Rada stanowiła jednomyślnie, zob.: art. 177 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, *Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft*, s. 202-203, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=PL>, 31 III 2015.

⁹ J.J. Węc, *Spór o kształt...*, s. 104-105.

¹⁰ *Traktat ustanawiający Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich (Traktat fuzyjny)*, [online] https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_fuzyjny.pdf, 31 III 2015.

¹¹ R. Scully, *Parlament Europejski*, [w:] *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, red. nauk. M. Cini, przeł. G. Dąbkowski, Warszawa 2007, s. 238.

¹² *Entscheidung betreffend die Haushalts- und Verwaltungsfragen der Fusion der Exekutiven und gegebenenfalls der Gemeinschaften vom 24. September 1964*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, nr 153, s. 2447-2449, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:P:1964:153:FULL&from=PL>, 31 III 2015.

do państw członkowskich o zwiększenie swoich kompetencji w zakresie decydowania o budżecie Wspólnot¹³.

UPRAWNIENIA PE W ZAKRESIE DECYDOWANIA O BUDŻECIE OD LAT 70. XX W. DO WEJŚCIA W ŻYCIE TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO

Nowy etap w rozwoju kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego zapoczątkowany został podczas konferencji haskiej szefów państw lub rządów, która odbyła się w dniach 1-2 grudnia 1969 r. Wśród wielu istotnych decyzji, które wówczas zapadły, była także ta dotycząca wprowadzenia w życie przewidzianego przez Traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (TEWG) sposobu finansowania Wspólnot przez system zasobów własnych, co miało uniezależnić budżet ogólny od polityki poszczególnych państw członkowskich. Już wiosną kolejnego roku zostały przyjęte kluczowe dokumenty – 21 kwietnia: Decyzja Rady w sprawie zastąpienia wkładów finansowych państw członkowskich środkami własnymi Wspólnot¹⁴ oraz Decyzja Rady o wieloletnich perspektywach finansowych¹⁵, a 22 kwietnia traktat luksemburski, zwany potocznie pierwszym traktatem budżetowym¹⁶.

Traktat luksemburski dokonał kolej fuzji budżetowej – do budżetu ogólnego został włączony budżet badawczo-inwestycyjny EWEA (art. 10 traktatu luksemburskiego)¹⁷. W ten sposób poza budżetem ogólnym pozostał tylko budżet operacyjny EWWiS.

Z punktu widzenia rozwoju kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego

¹³ Przeciwno poszerzeniu uprawnień budżetowych Parlamentu Europejskiego wystąpiła Francja, argumentując, że po pierwsze nie ma takiej konieczności, ponieważ na poziomie Wspólnot nie ma rządu europejskiego, a tylko w takiej sytuacji byłoby zasadne przyznać Parlamentowi większe kompetencje, a po drugie – że mogłoby to spowodować przejście kontroli przez Parlament nad kwestiami, których regulacja leży w gestii państw członkowskich. Zob.: R. Kirzyński, *Parlament Europejski. Od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do Traktatu z Lizbony. Rys historyczno-instytucjonalny*, Warszawa 2012, s. 89.

¹⁴ Dotychczasowy model finansowania Wspólnot przez składki państw członkowskich miał zostać stopniowo zastąpiony nowym mechanizmem, zwanym systemem zasobów własnych, na który miały składać się: opłaty wyrównawcze od importowanych do Wspólnot artykułów rolnych, ceł na artykuły przemysłowe importowane do Wspólnot, składek cukrowych oraz 1% dochodów państw z tytułu podatku VAT. Nowy system miał zacząć obowiązywać w pełni od 1 stycznia 1975 r. Zob.: *Beschluss des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (70/243/EGKS, EWG, Euratom)*, Dz. U. 1970, 28 IV, L 94, s. 19-22, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1970:094:FULL&from=PL>, 31 III 2015.

¹⁵ *Beschluss des Rates vom 21. April 1970 über die mehrjährige finanzielle Vorausschau (70/244/EGKS, EWG, Euratom)*, Dz. U. 1970, 28 IV, L 94, s. 23, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1970:094:FULL&from=PL>, 31 III 2015.

¹⁶ *Traktat zmieniający niektóre postanowienia budżetowe Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich z 22 kwietnia 1970 r.*, s. 1-13, [online] https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Pierwszy_traktat_budzetowy.pdf, 31 III 2015.

¹⁷ *Tamże*, s. 12.

kluczowe było wprowadzenie podziału na wydatki budżetowe obligatoryjne i nieobligatoryjne. Jako obligatoryjne klasyfikowano wydatki, które wynikały obowiązkowo z traktatu lub z aktów uchwalonych zgodnie z nim. Zaliczano do nich przede wszystkim środki na wspólną politykę rolną, które w latach 70. stanowiły ponad 70% ogólnej kwoty tych wydatków. Jako obligatoryjne klasyfikowano także wydatki administracyjne, rezerwy monetarne czy wydatki wynikające ze zobowiązań prawnomiędzynarodowych Wspólnot. Drugą kategorię stanowiły wydatki nieobligatoryjne, na które składały się głównie wydatki na polityki wewnętrzne oraz pomoc przedakcesyjną¹⁸. Traktat luksemburski przyznał uprawnienia Parlamentowi Europejskiemu do decydowania o wysokości i konkretnym przeznaczeniu wydatków nieobligatoryjnych. Na początku lat 70. XX w. wydatki nieobligatoryjne stanowiły zaledwie 8% ogólnej wartości budżetu, a zatem uprawnienie Parlamentu można było wówczas uznać za drugorzędne¹⁹. Jednak wraz z rozwojem Wspólnot zaczęły zmieniać się także priorytety integracyjne, co doprowadziło do znacznego zwiększenia odsetka wydatków nieobligatoryjnych. W ostatnim roku obowiązywania podziału na wydatki obligatoryjne i nieobligatoryjne, czyli w roku 2010, wydatki nieobligatoryjne stanowiły 60% wartości budżetu²⁰. A co za tym idzie, to Parlament Europejski miał decydujący głos w sprawie większości rozdzielanych z budżetu środków. Przyznano Parlamentowi także prawo do współdecydowania o wielkości (zwiększeniu lub zmniejszeniu) budżetu ogólnego. W ramach planowania wieloletniego Parlament Europejski otrzymał prawo wyrażania opinii na temat trzyletnich perspektyw budżetowych²¹. Jednak największa zmiana dotyczyła procedury budżetowej, w ramach której przyznano Parlamentowi nowe uprawnienia (nowe brzmienie art. 203 TEWG²²). Zgodnie z traktatem luksemburskim ustalono, że wszystkie instytucje będą przekazywać do 1 lipca preliminarze swoich wydatków. Na ich podstawie Komisja opracowywała wstępny projekt budżetu, który następnie przedkładała Radzie najpóźniej do 1 września. Rada, jeśli zamierzała zmienić projekt, była zobligowana do konsultacji z Komisją lub innymi zainteresowanymi podmiotami. Rada uchwałała

¹⁸ *Uprawnienia budżetowe Parlamentu Europejskiego*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/highlights/pl/104.html>, 30 III 2015.

¹⁹ B. Grzebieluch, *Procedura budżetowa*, s. 3, [online] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.4.3.pdf, 31 III 2015. Inni autorzy podają wartość 4%. Zob.: J. Jaskiernia, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2011, s. 171.

²⁰ B. Grzebieluch, *Procedura budżetowa*, s. 3. Inni autorzy podają wartość 55%. Zob.: M. Paszkowska, K. Czubocho, *Rola Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu finansów Unii Europejskiej*, *Finansowy Kwartalnik Internetowy „e-Finanse”* 2010, nr 1, s. 13, [online] http://www.e-finanse.com/artykuly_eng/138.pdf, 31 III 2015.

²¹ Zgodnie z art. 1 Decyzji Rady o wieloletnich perspektywach finansowych, perspektywy były przedstawiane przez Komisję, natomiast ich sprawdzenia i oceny dokonywała Rada Ministrów. W perspektywach chodziło o wskazanie, jakie konsekwencje budżetowe mogą pociągać za sobą przyjmowane rozporządzenia i decyzje. Zob.: *Beschluss des Rates vom 21. April 1970 über die mehrjährige finanzielle Vorausschau...*, s. 23.

²² Art. 4 *Traktatu zmieniającego niektóre postanowienia budżetowe Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie...*, s. 5-7.

projekt budżetu, stanowiąc KWG, i przekazywała dokument Parlamentowi najpóźniej do 5 października. Parlament miał prawo, stanowiąc większością głosów swoich członków, zmienić projekt budżetu i zaproponować Radzie poprawki do projektu co do wydatków obligatoryjnych, przy czym, w tym wypadku, stanowiąc bezwzględną większością oddanych głosów. Parlament Europejski miał 45 dni na zajęcie się projektem. Jeśli w tym czasie wyraził zgodę na projekt w wersji przedstawionej przez Radę lub nie podjął żadnych działań, wówczas budżet uważano za ostatecznie uchwalony. Jednak jeśli Parlament przyjął zmiany lub zaproponował poprawki, wtedy projekt trafiał ponownie do rozpatrzenia przez Radę, która, po konsultacjach z Komisją lub także innymi instytucjami, odnosiła się w głosowaniu do propozycji Parlamentu. Jeśli w ciągu 15 dni Rada nie zmodyfikowała żadnej ze zmian wprowadzonych przez Parlament i potwierdziła jego poprawki, wówczas budżet uważano za ostatecznie uchwalony. Jednak Rada mogła, stanowiąc KWG, zmodyfikować zmiany przyjęte przez Parlament, a w efekcie powrócić do swoich pierwotnych propozycji. Projekt budżetu przybierał więc formę zaakceptowaną przez Radę. W tym brzmieniu trafiał ponownie do Parlamentu, który miał 15 dni na odniesienie się do tego dokumentu i zmian wprowadzonych przez Radę. Parlament mógł, stanowiąc większością głosów swoich członków i trzech piątych oddanych głosów, zmienić lub odrzucić poprawki do swoich zmian dokonane przez Radę. Parlament mógł również nie odnieść się w żaden sposób do projektu przesłanego przez Radę, wówczas po upływie 15 dni budżet uważano za ostatecznie uchwalony. Podkreślono dodatkowo znaczenie PE w całej procedurze poprzez dodanie ustępu, który stanowił, że prawo stwierdzenia zakończenia procedury należy do przewodniczącego Parlamentu.

Początek lat 70. XX w. to także czas, kiedy podjęto pierwszą próbę stworzenia w ramach Wspólnot Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) na podstawie planu Pierre'a Wernera, oraz czas finalizacji rozmów akcesyjnych czterech państw kandydujących. Przyspieszenie procesu integracji przyczyniło się do rozpoczęcia debaty na temat poszerzenia kompetencji PE. Utworzona została grupa robocza, na czele z przedstawicielem Parlamentu Europejskiego Georges'em Vedelem. W wyniku jej prac, w marcu 1972 r., przedstawiony został raport, w którym znalazły się postulaty zwiększenia kompetencji legislacyjnych, kontrolnych i budżetowych Parlamentu Europejskiego²³. Choć początkowo żądania te mogły wydawać się niemożliwe do realizacji, to okazało się, że już w 1975 r. znalazły swoje odzwierciedlenie w przyjętym wówczas drugim traktacie budżetowym, zwanym potocznie traktatem brukselskim²⁴. Dla Parlamentu Europejskiego

²³ W raporcie znalazło się także wiele innych postulatów, w tym o konieczności przeprowadzenia powszechnych i bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego. Zob.: *Report of the Working Party examining of the enlargement of the powers of the European Parliament. Report Vedel*, „Bulletin of the European Economic Community” 1972, nr 4, s. 7-85, [online] <http://aei.pitt.edu/5587/1/5587.pdf>, 30 III 2015.

²⁴ *Traktat zmieniający niektóre postanowienia finansowe Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie oraz Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich z 22 lipca 1975 r.*, s. 1-22, [online] https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Brukselski_traktat_budzetowy.pdf, 31 III 2015.

i jego uprawnień budżetowych był to prawdziwy krok milowy. Po pierwsze modyfikacji uległa procedura uchwalania budżetu rocznego. Rada w drugim czytaniu, odnosząc się do propozycji Parlamentu, mogła odrzucić poprawkę niepowodującą zwiększenia wydatków instytucji, a w przypadku braku decyzji Rady poprawkę taką uznawano za przyjętą, oraz mogła odnieść się do poprawek powodujących zwiększenie wydatków i wtedy, jeśli taką poprawkę zaakceptowała, w głosowaniu uznawana była ona za przyjętą, natomiast brak decyzji oznaczał odrzucenie poprawki. Jeśli Rada wprowadziła jakąkolwiek zmianę do projektu przedstawionego przez Parlament, wówczas dokument podlegał ocenie Parlamentu w drugim czytaniu i PE miał 15 dni na odniesienie się do zmian wprowadzonych przez Radę – mógł, stanowiąc większością głosów swoich członków i trzech piątych oddanych głosów, zmienić lub odrzucić poprawki do swoich zmian dokonane przez Radę. Po drugie istotnym wzmocnieniem kompetencji i ogólnie znaczenia Parlamentu było dodanie do art. 203 TEWG akapitu mówiącego, że Parlament, stanowiąc większością głosów swoich członków i dwóch trzecich oddanych głosów, może, z ważnych powodów, odrzucić projekt budżetu i zażądać, aby nowy projekt został mu przedłożony (art. 203 ust. 8 TEWG²⁵). Po trzecie od traktatu brukselskiego Parlament uzyskał prawo samodzielnego oceniania wykonania budżetu i udzielania Komisji absolutorium (art. 206b TEWG²⁶). Wcześniej prawo to dzielił z Radą na podstawie sprawozdania Komisji Obrachunkowej – Komisja Wspólnot mogła uzyskać absolutorium tylko, jeśli obie instytucje – Parlament i Rada, tak postanowiły²⁷.

W kolejnych latach Parlament Europejski, wzmocniony dodatkowo politycznie przez przeprowadzenie pierwszych bezpośrednich i powszechnych wyborów w 1979 r., postanowił wykorzystać nowe instrumenty. Co ciekawe, nie zostało sprecyzowane, jakie przesłanki decydują o odrzuceniu projektu – było to pozostawione do wyłącznej decyzji Parlamentu. Stosunkowo wysoki próg dwóch trzecich oddanych głosów miał stanowić gwarancję, że uprawnienie to nie będzie wykorzystywane koniunkturalnie dla celów politycznych. Aby zebrać tak określoną większość, konieczne jest porozumienie między minimum trzema grupami politycznymi w PE. W 1979 r. Parlament odrzucił po raz pierwszy projekt budżetu, powołując się na „ważne powody”. Po tym fakcie Rada i Komisja zawarły z Parlamentem porozumienie międzyinstytucjonalne, które ustanowiło dialog trójstronny między tymi instytucjami. Przewodniczący tych trzech instytucji mieli odbywać spotkania, których celem było osiągnięcie kompromisu przed oficjalnymi głosowaniami²⁸. Nie zapobiegło to jednak odrzuceniu projektu budżetu po raz kolejny, w 1984 r.

²⁵ Art. 12 *Traktatu zmieniającego niektóre postanowienia finansowe Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie...*, s. 10.

²⁶ Art. 17 *Traktatu zmieniającego niektóre postanowienia finansowe Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie...*, s. 14.

²⁷ Art. 5 *Traktatu zmieniającego niektóre postanowienia budżetowe Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie...*, s. 8.

²⁸ *Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission of 30 June 1982 on various measures to improve the budgetary procedure*, OJEC C 194, 28 VII 1982, s. 1-4, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1982:194:FULL&from=PL>, 31 III 2015.

W zakresie sprawowania kontroli nad wykonaniem budżetu przez Komisję Parlament, który od traktatu brukselskiego wykonuje to zadanie samodzielnie, otrzymał istotne wsparcie merytoryczne w postaci sprawozdania z wykonania budżetu sporządzonego przez wyspecjalizowany organ powołany wówczas do życia – Trybunał Obrachunkowy (TO). Zgodnie z postanowieniami traktatowymi TO kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków Wspólnot oraz legalność i prawidłowość dochodów i wydatków. Wnioski zawarte w sprawozdaniu Trybunału nie są wiążące dla Parlamentu, niemniej są przez niego brane pod uwagę. W 1984 r. Parlament na podstawie sprawozdania TO nie udzielił Komisji absolutorium z wykonania budżetu za rok poprzedni²⁹.

W ciągu zaledwie dekady Parlament Europejski stał się realną władzą budżetową, decydującą nie tylko o wydatkach budżetowych, ale także sprawującą kontrolę nad rzetelnością ich wydatkowania.

W kolejnych latach procedura budżetowa nie uległa zmianie, a co za tym idzie – nie zmieniły się też zasadniczo kompetencje budżetowe Parlamentu, aczkolwiek można tutaj wskazać na postanowienia traktatu z Maastricht, który stanowił, że wydatki administracyjne, wyniki dla instytucji w związku z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącymi wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, obciążają budżet. Zaś wydatki operacyjne wynikiem w związku z wprowadzaniem w życie tych postanowień mogą, na warunkach w nich określonych, obciążać budżet (art. J.11 ust. 2 i art. K.8 ust. 2 TUE)³⁰. Z kolei traktat amsterdamski włączył wydatki operacyjne z II filaru (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) do budżetu ogólnego z wyjątkiem wydatków przypadających na operacje mające wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne oraz przypadków, gdy Rada, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej (art. J.18 ust. 3 TUE w wersji traktatu amsterdamskiego)³¹. Podobnie do budżetu ogólnego

Później były zawarte jeszcze cztery porozumienia: *Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, OJEC L 185, 15 VII 1988, s. 33-37, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1988:185:FULL&from=PL>, 31 III 2015; *Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, OJEC C 331, 7 XII 1993, s. 1-10, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1993:331:FULL&from=PL>, 31 III 2015; *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, OJEC C 172, 18 VI 1999, s. 1-22, [online] [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0618\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0618(02)&from=EN), 31 III 2015; oraz aktualnie obowiązujące *Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami zatwierdzone dnia 19 listopada 2013 r. przez Parlament i dnia 2 grudnia 2013 r. przez Radę*, Dz. U. 2013, 20 XII, C 373/01, s. 1-11, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2013:373:FULL&from=PL>, 31 III 2015.

²⁹ R. Kirzyński, *Parlament Europejski...*, s. 96.

³⁰ *Traktat o Unii Europejskiej*, Maastricht, 7 II 1992, [online] https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_z_Maastricht.pdf, s. 85, 87, 30 III 2015.

³¹ *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, s. 11, [online] https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_amsterdamski.pdf, 31 III 2015.

włączono wydatki operacyjne z III filaru (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych) z wyjątkiem przypadków, gdy Rada zdecydowała inaczej (art. K.13 ust. 3 TUE w wersji traktatu amsterdamskiego)³².

Na zakończenie tej części rozważań warto zwrócić uwagę na postulaty zgłaszane regularnie przez Parlament Europejski dotyczące systemu dochodów budżetowych. PE wyraża swoje stanowisko w tej kwestii poprzez rezolucje, których podstawą są raporty przygotowywane przez jego komisję budżetową. Dotychczas przyjęte zostały cztery rezolucje. Wynika z nich, że dochody UE powinny być przede wszystkim wydajne i stabilne, a nowe (ewentualne) źródła dochodów powinny być sprawiedliwe z punktu widzenia obywateli Unii i powinny odzwierciedlać potencjał gospodarczy poszczególnych państw³³.

UPRAWNIENIA BUDŻETOWE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO

Kwestie polityki budżetowej Unii Europejskiej nabrały nowego wymiaru po rozszerzeniach z 2004 i 2007 r. Przystąpienie grupy państw z Europy Środkowo-Wschodniej, o dużo niższym poziomie rozwoju gospodarczego i z zacofanym rolnictwem, sprawiło, że pojawiły się nowe linie podziału w Unii – na podmioty (państwa, instytucje, partie), które chcą bądź ograniczenia finansowania przez UE różnych polityk (wspólnej polityki rolnej, polityki spójności), bądź zwiększenia wydatków, tak by istniejące różnice rozwojowe między poszczególnymi częściami Europy zniwelować w jak najkrótszym czasie. W tym kontekście wzmocnienie uprawnień budżetowych PE po traktacie lizbońskim również nabrało nowego znaczenia.

Traktat lizboński wprowadził trzy istotne zmiany: po pierwsze został zniesiony podział na wydatki obligatoryjne i nieobligatoryjne, po drugie została ustanowiona nowa procedura budżetowa oraz po trzecie traktatowo zostały uregulowane wieloletnie ramy finansowe (perspektywy finansowe).

Podział na wydatki obligatoryjne i nieobligatoryjne w związku z rosnącym odsetkiem tych drugich z czasem stracił na znaczeniu. Ostateczne wyeliminowanie tego podziału spowodowało poszerzenie kompetencji Parlamentu, który może teraz decydować o wszystkich wydatkach na równi z Radą.

Nowa procedura budżetowa, choć określana mianem specjalnej procedury prawodawczej, w rzeczywistości odbywa się na zasadach dawnej procedury współdecydowania. Art. 314 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)³⁴, stanowi, że za przyjęcie budżetu rocznego odpowiadają wspólnie Parlament Europejski i Rada. Każ-

³² *Tamże*, s. 16.

³³ M. Cieślukowski, *Wielokryterialna ocena systemu zasobów własnych Unii Europejskiej*, Poznań 2013, s. 91-93.

³⁴ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. U. UE 2012, 26 X, C 326, s. 183-185, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>, 31 III 2015.

da instytucja, z wyjątkiem Europejskiego Banku Centralnego, sporządza przed 1 lipca swój preliminarz wydatków na następny rok budżetowy. Komisja łączy te preliminarze w projekt budżetu, który może zawierać różne warianty preliminarzy. Projekt budżetu obejmuje prognozę dochodów i wydatków. Następnie Komisja przedkłada wniosek zawierający projekt budżetu Parlamentowi i Radzie najpóźniej do 1 września. Rada przyjmuje stanowisko w sprawie projektu budżetu i przekazuje je Parlamentowi nie później niż 1 października, informując Parlament o powodach, które doprowadziły ją do przyjęcia takiego stanowiska. Parlament ma 42 dni na zajęcie stanowiska. Może w tym czasie: zatwierdzić stanowisko Rady i wówczas budżet zostaje przyjęty; nie podjąć decyzji i wtedy budżet także uważa się za przyjęty (milcząca zgoda); przyjmując większością głosów wchodzących w jego skład członków poprawki, co powoduje, że zmieniony projekt jest przekazywany Radzie i Komisji. Przewodniczący Parlamentu w porozumieniu z przewodniczącym Rady powinien wówczas niezwłocznie zwołać komitet pojednawczy. Może jednak zdarzyć się, że w ciągu 10 dni Rada przyjmie wszystkie poprawki Parlamentu i wtedy komitet pojednawczy nie jest zwoływany. Jeśli jednak Rada nie zatwierdzi poprawek Parlamentu, to komitet pojednawczy, w którego skład wchodzi członkowie Rady lub ich przedstawiciele oraz taka sama liczba członków reprezentujących Parlament (aktualnie 56 przedstawicieli – po 28 z Rady i PE), ma za zadanie na podstawie stanowisk Parlamentu i Rady osiągnąć porozumienie w sprawie wspólnego projektu większością kwalifikowaną członków Rady lub ich przedstawicieli oraz większością głosów członków reprezentujących Parlament Europejski. Komitet pojednawczy ma 21 dni na wypracowanie kompromisu. W pracach komitetu uczestniczy Komisja Europejska, której zadaniem jest wspomaganie przedstawicieli Rady i PE w wypracowaniu wspólnego stanowiska. Gdy to się uda, Rada i PE mają 14 dni na przyjęcie wspólnego projektu. Jeżeli w tym czasie: Parlament i Rada zatwierdzą wspólny projekt lub nie podejmą decyzji lub jeżeli jedna z tych instytucji zatwierdzi wspólny projekt, podczas gdy druga nie podejmie decyzji, budżet uznaje się za ostatecznie przyjęty zgodnie ze wspólnym projektem; Parlament, stanowiąc większością głosów wchodzących w jego skład członków, i Rada odrzucą wspólny projekt lub jedna z tych instytucji odrzuci wspólny projekt, podczas gdy druga nie podejmie decyzji, budżet nie zostaje uchwalony, a Komisja musi przedłożyć nowy projekt budżetu; Parlament, stanowiąc większością głosów wchodzących w jego skład członków, odrzuci wspólny projekt, podczas gdy Rada go zatwierdzi, wówczas budżet nie zostaje uchwalony, a Komisja przedkłada nowy projekt budżetu; Parlament zatwierdzi wspólny projekt, podczas gdy Rada go odrzuci, wtedy Parlament Europejski może w terminie 14 dni, stanowiąc większością głosów wchodzących w jego skład członków i trzech piątych oddanych głosów, zdecydować o potwierdzeniu wszystkich lub niektórych swoich poprawek wniesionych do projektu przekazanego PE przez Radę. Jeżeli któraś z poprawek Parlamentu nie zostanie potwierdzona, wówczas obowiązuje stanowisko uzgodnione w ramach komitetu pojednawczego, a budżet uznaje się za ostatecznie przyjęty na tej podstawie. Możliwy jest także inny wariant, polegający na przerwaniu prac nad projektem na poziomie komitetu pojednawczego. Jeśli komitet w ciągu 21 dni nie wypracuje wspólnego stanowiska, wtedy Komisja jest zobligowana do przygotowania i przedstawienia nowego pro-

jektu i cała procedura rozpoczyna się od początku. Utrzymano zasadę, że zakończenie procedury i potwierdzenie przyjęcia budżetu należy do przewodniczącego Parlamentu.

Oceniając nową procedurę budżetową, należy wskazać na pewną przewagę kompetencji Parlamentu nad uprawnieniami Rady. Kluczowy jest tutaj punkt mówiący o możliwości przegłosowania przez Parlament swoich poprawek po zakończeniu procedury pojednawczej, nawet jeśli Rada nie zaaprobuje stanowiska wypracowanego przez komitet pojednawczy. W tej sytuacji tym bardziej prawdopodobne staje się przerwanie procedury budżetowej przez przedstawicieli Rady na poziomie komitetu pojednawczego. Dotychczas stało się tak trzykrotnie – w sprawie budżetu na lata 2011, 2013 i 2015³⁵.

Traktatowe ujęcie wieloletniego planowania finansowego Unii Europejskiej poprzez określenie wieloletnich ram finansowych także wpłynęło na kompetencje Parlamentu. Nowe wyzwania integracyjne, które pojawiły się w latach 80. XX w., w tym związane z kolejnymi rozszerzeniami (Grecja, Hiszpania, Portugalia), spowodowały konieczność modyfikacji dotychczasowego zarządzania finansami Wspólnot. Wieloletnie perspektywy finansowe miały na celu zwiększenie dyscypliny budżetowej i skuteczniejsze planowanie działań Wspólnot w ramach realizowanych polityk. Pierwsze porozumienie międzyinstytucjonalne z 1988 r., określające pierwszą perspektywę finansową na lata 1988-1992 (tzw. pierwszy pakiet Delorsa), służyło głównie zagwarantowaniu środków na wdrożenie i realizację polityki spójności, która stanowiła priorytet Komisji Europejskiej pod przewodnictwem J. Delorsa. Kolejne porozumienia były już zawierane na okres siedmiu lat i, podobnie jak pierwsze porozumienie, wskazywały główne priorytety polityki europejskiej w danym czasie: realizację drugiego etapu tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (1993-1999), przygotowanie do rozszerzenia i zagwarantowanie środków dla nowych państw członkowskich (2000-2006), dalszą integrację nowych państw członkowskich oraz rozwój innowacyjnej gospodarki (2007-2013)³⁶.

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego porozumienia międzyinstytucjonalne w sprawie wieloletnich perspektyw finansowych zastąpiono rozporządzeniami w sprawie wieloletnich ram finansowych. Artykuł 312 TFUE określa ich zadanie, stanowiąc, że mają na celu zapewnienie dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany. Są przyjmowane na okres nie krótszy niż pięć lat, a kolejne budżety roczne w danym okresie muszą odpowiadać założeniom WRF³⁷. Są one przyjmowane w specjalnej procedurze ustawodawczej, gdzie Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Par-

³⁵ Za każdym razem Komisja przedstawiała nowy projekt budżetu. W przypadku budżetu na 2015 r. Rada, Parlament i Komisja osiągnęły porozumienie w trakcie rozmów trójstronnych z dnia 8 grudnia 2014 r., dzięki czemu Rada 12 grudnia przyjęła stanowisko w sprawie nowego projektu budżetu, a Parlament przegłosował go na posiedzeniu plenarnym 17 grudnia 2014 r. Zob.: B. Grzebieluch, *Procedura budżetowa*, s. 4.

³⁶ Więcej na temat wieloletnich perspektyw finansowych i ich znaczenia oraz celów szczegółowych zob.: K. Cymbranowicz, *Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej – kontrowersje wokół nowej perspektywy finansowej 2014-2020*, [w:] *Kryzys w Unii – Unia w kryzysie?*, red. A. Kirpsza, G. Stachowiak, Kraków 2013, s. 60-67.

³⁷ Art. 312 ust. 3 stanowi, że Ramy finansowe określają kwoty rocznych pułapów środków na zobowiązania z podziałem na kategorie wydatków oraz rocznego pułapu środków na płatności. Kategorie wydatków, w liczbie ograniczonej, odpowiadają głównym sektorom działalności Unii. Ramy finansowe

lamentu, który stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków, przy czym Rada Europejska może jednogłośnie podjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną przy przyjmowaniu rozporządzenia. W toku całej procedury prowadzącej do przyjęcia ram finansowych Parlament, Rada i Komisja podejmują wszelkie środki niezbędne do ułatwienia takiego przyjęcia (art. 312 TFUE)³⁸.

Porównując uprawnienia Parlamentu w ramach rocznej procedury budżetowej i WRF, widać ograniczony wpływ tej instytucji w ostatnim przypadku, ponieważ musi się ona ustosunkować do całego projektu bez możliwości wnoszenia poprawek czy zgłaszania propozycji zmian. Z drugiej strony Rada, przedstawiając Parlamentowi dokument, musi liczyć się z możliwością jego całkowitego zablokowania (odrzućenia), jeśli propozycje tam zawarte nie będą zgodne z oczekiwaniami Parlamentu. Aby uniknąć sytuacji zaskoczenia, Parlament, wyprzedzając działania Komisji i Rady, już w połowie 2010 r. powołał specjalną komisję ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej Unii Europejskiej po 2013 r. (SURE)³⁹. Jej celem było przygotowanie sprawozdania na temat wieloletnich ram finansowych przed oficjalnym zaprezentowaniem stanowiska w tej sprawie przez Komisję. Na podstawie prac komisji SURE Parlament przyjął 8 czerwca 2011 r. rezolucję „Inwestowanie w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej włączeniu społecznemu”. W ten sposób Parlament przedstawił swoje stanowisko w zakresie priorytetów polityki Unii na lata 2014-2020⁴⁰. Ostatecznie Parlament wyraził zgodę WRF na lata 2014-2020 dnia 19 listopada 2013 r.

Analizując uprawnienia budżetowe Parlamentu, należy mieć na uwadze niezwykle skomplikowaną strukturę tej instytucji, w ramach której ścierają się interesy 28 państw członkowskich, przy czym nie są one reprezentowane bezpośrednio, gdyż deputowani do PE zrzeszają się w grupach politycznych, a nie narodowych. Dlatego warto w tym

zawierają wszelkie inne postanowienia wymagane dla prawidłowego prowadzenia rocznej procedury budżetowej. Zob.: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 182.

³⁸ *Tamże*.

³⁹ *Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie powołania specjalnej komisji ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej Unii Europejskiej po 2013 r., a także kompetencji, składu liczebnego i okresu funkcjonowania tej komisji*, P7_TA(2010)0225, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0225+0+DOC+PDF+V0//PL>, 31 III 2015.

⁴⁰ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej (2010/2211(INI))*, P7_TA(2011)0266, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+PDF+V0//PL>, 31 III 2015. Później Parlament przyjął jeszcze trzy rezolucje poświęcone WRF: *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych i zasobów własnych; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2012 r. w celu pozytywnego zakończenia procedury zatwierdzania wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie wniosków ze szczytu Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego 2013 r. dotyczących wieloletnich ram finansowych*. Zob.: V. Milicevic, *Wieloletnie ramy finansowe*, Dokumenty Informacyjne o Unii Europejskiej, 2015, s. 4, [online] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.5.3.pdf, 31 III 2015.

miejscu zasygnalizować szczególną rolę, jaką pełnią w PE stałe komisje parlamentarne, w tym, w kontekście omawianej problematyki, komisja budżetowa. Zgodnie z Regulaminem Parlamentu Europejskiego komisja budżetowa ma uprawnienia m.in. w zakresie przygotowywania sprawozdań i opinii w sprawie wieloletnich ram finansowych, dochodów i wydatków oraz systemu środków własnych Unii, a także prerogatyw budżetowych Parlamentu, a mianowicie budżetu Unii, jak również negocjowania i wdrażania porozumień międzyinstytucjonalnych w tej dziedzinie⁴¹.

Simon Hix, pisząc o procedurze uchwalania budżetu w UE, zauważa, że *każda instytucja ma swoje interesy: Komisja w promowaniu dalszej integracji europejskiej i obronie swoich zwolenników; Rada w promowaniu interesów narodowych i swoich wyborców krajowych; PE w promowaniu integracji i polityk, które umacniają jego pozycję w systemie unijnym*⁴². Patrząc na kompetencje Parlamentu określone w traktacie lizbońskim, należy zgodzić się z tą oceną.

WNIOSKI

Parlament Europejski, jak żadna inna instytucja Unii Europejskiej, przeszedł drogę od organu o uprawnieniach co najwyżej doradczych, do jednej z najważniejszych instytucji unijnych. Rozwój kompetencji budżetowych bez wątpienia przyczynił się do wzrostu znaczenia tej instytucji także w innych obszarach, chociażby kontrolnych, czego przejawem jest wzmiankowana w artykule procedura udzielania Komisji Europejskiej absolutorium z wykonania budżetu. Parlament Europejski, jako element władzy budżetowej, ma również uprawnienia wynikające z tego tytułu w zakresie wyrażania zgody na zawierane przez Unię umowy międzynarodowe, gdy porozumienie takie rodzi implikacje finansowe po stronie Unii (art. 218 ust. 6 lit a (iv) TFUE)⁴³. Do wzrostu znaczenia PE przyczynił się także wewnętrzny problem Unii z legitymizacją demokratyczną działań przez nią podejmowanych. Sama zmiana sposobu wyłaniania deputowanych bez nadania Parlamentowi istotnych z punktu widzenia obywateli uprawnień mogłaby być postrzegana jako działanie kontrproduktywne – generujące nowe koszty, bez korzyści dla procesu kontroli demokratycznej działań technokratycznej instytucji, za jaką jest uważana Komisja Europejska. Tak więc wzrost znaczenia PE wynika poniekąd z logiki samej integracji – wkraczając na obszary leżące niegdyś w gestii państw narodowych, Unia musiała zacząć przejmować pewne mechanizmy decyzyjne i kontrolne z poziomu narodowego i, odpowiednio je dostosowując, implementować na swoim gruncie. Parlament Europejski był i jest postrzegany jako instytucja prointegracyjna, także w kontek-

⁴¹ *Regulamin Parlamentu Europejskiego (ósmej kadencji – styczeń 2015), Załącznik VI: Uprawnienia stałych komisji parlamentarnych, IV Komisja Budżetowa*, s. 143, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20150101+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>, 31 III 2015.

⁴² S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, przeł. A. Komasa, posł. M. Poboży, Warszawa 2010, s. 334, *Współczesna Europa*.

⁴³ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, s. 144-145.

ście polityki budżetowej. Maciej Popowski charakteryzuje to następująco: *Parlament tradycyjnie budżet swój – czyli unijny – widzi ogromny, wspierając Komisję w staraniach o zwiększenie lub choćby utrzymanie nakładów na politykę spójności, edukację i badania naukowe*⁴⁴.

Na zakończenie należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. W artykule analizie poddana została ewolucja uprawnień PE w zakresie procedury budżetowej w ujęciu prawnoinstytucjonalnym poprzez ukazanie i omówienie kolejnych zmian wprowadzanych poszczególnymi traktatami. Trzeba jednak mieć na uwadze, że praktyki funkcjonowania Unii i jej instytucji nie można omawiać w oderwaniu od kontekstu politycznego, a ten w przypadku Unii jest bardzo złożony. Żadna instytucja unijna, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości UE i Trybunału Obrachunkowego, które to instytucje z natury rzeczy są apolityczne, nie jest homogeniczna w sensie politycznym, lecz stanowi odzwierciedlenie podziałów politycznych i partyjnych w poszczególnych państwach. Stąd wciąż tak istotne w przypadku procesu decyzyjnego w Unii są nieoficjalne spotkania i uzgodnienia liderów politycznych z poszczególnych państw, co dotyczy także kwestii budżetowych. M. Popowski, opisując negocjacje budżetowe w Unii, pisze o nich: *budzą skrajne emocje, a ich ostatni etap – czyli nocna na ogół sesja szefów państw i rządów państw UE – bywa nazywany nocą długich noży. „Długie noże”, a właściwie arkusze obliczeniowe Excel o bardzo ostrych krawędziach, premier rządu Jej Królewskiej Mości wyjmując ze słynnej czerwonej skrzynki (red box), prezydent Francji – z czarnej aktówki [...], pani kanclerz Niemiec zaś – z pomarańczowej torebki marki Longchamp*⁴⁵. Rozważając kwestie prawnoinstytucjonalne procesu decyzyjnego w Unii, warto pamiętać o tym opisie.

BIBLIOGRAFIA

Źródła

- Beschluss des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (70/243/EGKS, EWG, Euratom)*, Dz. U. 1970, 28 IV, L 94, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1970:094:FULL&from=PL>.
- Beschluss des Rates vom 21. April 1970 über die mehrjährige finanzielle Vorausschau (70/244/EGKS, EWG, Euratom)*, Dz. U., 1970, 28 IV, L 94, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1970:094:FULL&from=PL>.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie powołania specjalnej komisji ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej Unii Europejskiej po 2013 r., a także kompetencji, składu liczebnego i okresu funkcjonowania tej komisji*, P7_TA(2010)0225, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0225+0+DOC+PDF+V0//PL>.

⁴⁴ M. Popowski, *Alfabet brukselski*, s. 123.

⁴⁵ *Tamże*, s. 24.

- Decyzja Rady z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (88/376/EWG, Euratom)*, Dz. U. UE 1988, L 185/24, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31988D0376&from=EN>.
- European Development Fund (EDF)*, [online] <http://ec.europa.eu/europeaid/node/1079>.
- Entschliessung betreffend die haushalts- und verwaltungsfragen der fusion der exekutiven und gegebenenfalls der gemeinschaften vom 24. September 1964*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, nr 153, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:P:1964:153:FULL&from=PL>.
- Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, OJEC C 172, 18 VI 1999, [online] [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0618\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0618(02)&from=EN).
- Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, OJEC C 331, 7 XII 1993, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1993:331:FULL&from=PL>.
- Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, OJEC L 185, 15 VII 1988, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1988:185:FULL&from=PL>.
- Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission of 30 June 1982 on various measures to improve the budgetary procedure*, OJEC C 194, 28 VII 1982, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1982:194:FULL&from=PL>.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami zatwierdzone dnia 19 listopada 2013 r. przez Parlament i dnia 2 grudnia 2013 r. przez Radę*, Dz. U. 2013, 20 XII, C 373/01, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2013:373:FULL&from=PL>.
- Regulamin Parlamentu Europejskiego (ósmej kadencji – styczeń 2015), Załącznik VI: Uprawnienia stałych komisji parlamentarnych, IV Komisja Budżetowa*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20150101+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>.
- Report of the Working Party examining of the enlargement of the powers of the European Parliament: Report Vedel*, „Bulletin of the European Economic Community” 1972, nr 4.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej (2010/2211(INI))*, P7_TA(2011)0266, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+PDF+V0//PL>.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. U. UE 2012, 26 X, C 326, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>.
- Traktat o Unii Europejskiej*, Maastricht, 7 II 1992, [online] https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_z_Maastricht.pdf.

- Traktat ustanawiający Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich (Traktat fuzyjny)*, [online] https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_fuzyjny.pdf.
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, [online] https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_amsterdamski.pdf.
- Traktat zmieniający niektóre postanowienia budżetowe Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich z 22 kwietnia 1970 r.*, [online] https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Pierwszy_traktat_budzetowy.pdf.
- Traktat zmieniający niektóre postanowienia finansowe Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie oraz Traktatu ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich z 22 lipca 1975 r.*, [online] https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Brukselski_traktat_budzetowy.pdf.
- Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft*, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=PL>.
- Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PL>.

Monografie

- Cieślukowski M., *Wielokryterialna ocena systemu zasobów własnych Unii Europejskiej*, Poznań 2013.
- Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, przeł. A. Komasa, posł. M. Poboży, Warszawa 2010, *Współczesna Europa*.
- Kirzyński R., *Parlament Europejski. Od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do Traktatu z Lizbony. Rys historyczno-instytucjonalny*, Warszawa 2012.
- Popowski M., *Alfabet brukselski*, Warszawa 2015.
- Węc J.J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006, *Societas – Księgarnia Akademicka*, 8.

Artykuły

- Beugelink A., *Dochody Unii*, Dokumenty Informacyjne o Unii Europejskiej, 2015, [online] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.5.1.pdf.
- Budżet i finanse*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, [online] http://www.unic.un.org/pl/poznaj_onz/budzet.php.
- Cymbranowicz K., *Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej – kontrowersje wokół nowej perspektywy finansowej 2014-2020*, [w:] *Kryzys w Unii – Unia w kryzysie?*, red. A. Kirpsza, G. Stachowiak, Kraków 2013.
- Grzebieluch B., *Procedura budżetowa*, [online] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.4.3.pdf.
- Hüfner K., *United Nations Regular Budget*, [online] <https://www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-charts-on-un-finance/the-un-regular-budget/27465.html>.

- Jaskiernia J., *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2011.
- Maier R., *Europejski Bank Inwestycyjny*, Dokumenty Informacyjne o Unii Europejskiej, 2015, [online] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.3.15.pdf.
- Milicevic V., *Wieloletnie ramy finansowe*, Dokumenty Informacyjne o Unii Europejskiej, 2015, [online] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.5.3.pdf.
- Paszowska M., Czubocho K., *Rola Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu finansów Unii Europejskiej*, Finansowy Kwartalnik Internetowy „e-Finanse” 2010, nr 1, [online] http://www.e-finanse.com/artykuly_eng/138.pdf.
- Scully R., *Parlament Europejski*, [w:] *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, red. nauk. M. Cini, przeł. G. Dąbkowski, Warszawa 2007.
- Uprawnienia budżetowe Parlamentu Europejskiego*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/highlights/pl/104.html>.

Dr Agnieszka NITSZKE – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi INPiSM UJ. W pracy naukowej podejmuje tematykę związaną z partiami politycznymi i ich rolą oraz wpływem na proces decyzyjny. Autorka monografii pt. *Zasady ustroju federalnego w państwach niemieckojęzycznych. Studium porównawcze Szwajcarii, Niemiec i Austrii* (Kraków 2013) oraz artykułów poświęconych studiom niemcoznawczym i europeistycznym.