

ANDRZEJ KOMAR

ROLA ORGANÓW EUROPEJSKICH WSPÓLNOT W KSZTAŁTOWANIU BUDŻETU

Zagadnienie kompetencji budżetowych organów Europejskich Wspólnot ma przede wszystkim znaczenie polityczno-prawne. Pozycja organów Wspólnot dopiero stopniowo kształtuje się i dlatego treść i zakres kompetencji budżetowych odgrywają w tym procesie istotną rolę. Dwa organy mają w tej dziedzinie szczególną rolę — Parlament Europejski i Rada Ministrów. Skromniejsze znaczenie ma Izba Rachunkowa, której kompetencje ograniczają się do kontroli gospodarki budżetowej.

Rolę organów Europejskich Wspólnot najlepiej przedstawić na tle ich kompetencji w dziedzinie przygotowywania, uchwalania i wykonywania oraz kontroli budżetu. Już bowiem w samym ukształtowaniu procedury budżetowej przejawiają się polityczne kompetencje poszczególnych organów w zakresie realizacji powierzonych im zadań. W pozornie technicznych czynnościach proceduralnych ujawnia się nie tylko zakres kompetencji poszczególnych organów, lecz również możliwości ich sfinansowania. Jeszcze większej ostrości politycznej nabierają te zagadnienia w ukształtowaniu procedury budżetowej w organizacjach międzynarodowych. W tego typu organizacjach ścierają się interesy poszczególnych państw członkowskich z interesami organizacji jako całości. Na płaszczyźnie budżetowej ścieranie się tych interesów jest bardzo wyraźne. Nasuwa się bowiem pytanie, w jakim stopniu państwa członkowskie zamierzają przenieść część kompetencji budżetowych organów narodowych na organy Europejskich Wspólnot? Jak daleko zamierzają pójść w integrowaniu gospodarki budżetowej Wspólnot oraz jakie kryteria zostaną przyjęte w podziale kompetencji budżetowych między poszczególnymi organami Wspólnot? Jest sprawą oczywistą, że poglądy poszczególnych państw na formy i zakres integracji gospodarki budżetowej są zróżnicowane i sprzeczne. Znajduje to swoje szczególne odzwierciedlenie w ukształtowaniu kompetencji budżetowych poszczególnych organów Wspólnot. Przykładem może być zakres kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego i Rady Ministrów. Parlament Europejski, wyłoniony w czerwcu

1979 r. w trybie wyborów bezpośrednich, ma skromne kompetencje budżetowe. Może on w sposób ostateczny decydować jedynie o skromnym zakresie wydatków budżetowych, tak zwanych wydatków nieobligatoryjnych. Niezależnie od tego Parlament może odrzucić w całości projekt budżetu Wspólnot, co uczynił po raz pierwszy w stosunku do projektu budżetu na 1980 r. Decyzja Parlamentu była bezprecedensowa, ale świadczy ona zarazem o poszukiwaniu przez niego tożsamości politycznej. Impulsem były tu bezpośrednie wybory posłów do tego Parlamentu.

Znacznie szersze kompetencje budżetowe ma Rada Ministrów. Jest ona nie tyle organem Wspólnot, ile organem międzyrządowym składającym się z przedstawicieli państw członkowskich w randze ministrów. Rada Ministrów jest najważniejszym politycznie organem Wspólnot, wyposażonym w kompetencje legislacyjne i częściowo wykonawcze. Najważniejsze zatem decyzje podejmują przedstawiciele państw członkowskich w Radzie Ministrów. Między tymi dwoma organami toczy się obecnie intensywna walka polityczna. Zmierza ona do utworzenia dwuizbowego ciała ustawodawczego — Parlamentu i Rady Ministrów¹. Jak dotąd, decydujące znaczenie mają kompetencje Rady Ministrów, która reprezentuje interesy narodowe poszczególnych państw członkowskich i które mają pierwszeństwo przed interesami Wspólnot jako całości. Na takie ukształtowanie kompetencji, między innymi budżetowych, Parlamentu Europejskiego i Rady Ministrów wpłynęły w sposób istotny dwa czynniki: forma finansowania działalności Wspólnot i poprzednio obowiązujący tryb powoływania Parlamentu.

Działalność Wspólnot była pierwotnie finansowana w formie wkładów państw członkowskich, które jeszcze w budżecie na 1979 r. stanowiły poważny odsetek². W tych warunkach zrozumiałe było dążenie państw członkowskich do zachowania decydującego wpływu na kształtowanie gospodarki budżetowej Wspólnot. Sytuacja ta zmienia się w następstwie wyposażenia budżetu w dochody własne. Jednym ze źródeł dochodów własnych jest 1 % udział w podatku od wartości dodanej. Jednakże tę formę dochodów można uznać za swoisty udział, zmieniło się jedynie kryterium określania wysokości tego udziału. Drugim czynnikiem był stosowany do 1978 r. tryb powoływania Parlamentu Europejskiego. Posłowie byli powoływani w sposób pośredni; z grona posłów do parlamentów narodowych i na podstawie ordynacji wyborczej państw członkowskich. Stąd powoływanemu w tym trybie Parlamentowi brak było legitymacji i tożsamości politycznej. Nie mogło to pozostać bez wpływu na treść i zakres kompetencji budżetowych Parlamentu. Dopiero powszechne i bezpośrednie wybory do tegoż Parlamentu z czerwca 1979 r. będą mieć istotne

¹ *Europäisches Parlament*, Beilage zur Europäische Zeitung 1980, nr 1.

² *Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der EG für das Haushaltsjahr 1979*, ABL nr L. 23.

znaczenie dla zmiany tej sytuacji³. Na przykładzie usytuowania Parlamentu i Rady Ministrów widoczne jest splatanie się wątków politycznych i finansowych w ukształtowaniu procedury budżetowej, Kompetencje organów w poszczególnych fazach kształtowania budżetu są dosyć złożone i dlatego wymagają pewnego rozwinięcia.

Opracowywanie projektu budżetu podlega stałej ewolucji, która zmierza do stopniowego rozszerzania zakresu kompetencji Parlamentu. Podstawowe założenia trybu opracowywania budżetu oraz kompetencji organów są zawarte w traktatach o powołaniu Wspólnot i w prawie budżetowym. Postanowienia traktatowe są w tym zakresie dosyć lakoniczne, co jest zrozumiałe ze względu na ich treść i sposób regulacji. Postanowienia te delegowały uregulowanie sprawy kompetencji organów w dziedzinie przygotowywania projektu budżetu do prawa budżetowego⁴. Zarówno postanowienia traktatowe, jak i postanowienia prawa budżetowego z 1977 r. stanowią, że w pracach nad projektem budżetu biorą udział wszystkie organy Wspólnot, a więc Parlament Europejski, Rada Ministrów, Trybunał i Izba Rachunkowa. Organy te w terminie do 1 lipca sporządzają jednostkowe preliminarze dochodów i wydatków, które następnie są przekazywane Komisji i do wiadomości Parlamentowi. Komisja opracowuje na ich podstawie ogólny projekt budżetu Wspólnot. Projekt budżetu Komisja przekazuje najpóźniej do 1 września Parlamentowi i Radzie Ministrów. Projekt budżetu jest poprzedzany wstępem, gdzie zawarte są założenia projektu budżetu, określenie celów na jakie są wydatkowane środki budżetowe, wyjaśnienie zmian w wielkości środków budżetowych i szczegółowy przegląd polityki kredytowej. Ponadto jest opracowywany tak zwany dokument roboczy, który określa plan etatów osobowych, rozróżnienie poszczególnych rodzajów wydatków i preliminarz wydatków na finansowanie szkół europejskich. Komisja załącza również do projektu budżetu analizę gospodarki budżetowej w minionym roku, przegląd stanu majątkowego i długów oraz formułuje swoje stanowisko wobec preliminarzy jednostkowych. W toku prac nad projektem budżetu Komisja lub inne organy mogą zgłaszać propozycje zmian uprzednio opracowanych preliminarzy jednostkowych i projektu budżetu. Propozycje te mogą dotyczyć tylko zjawisk, które pierwotnie nie były znane. Powinny one być przedkładane Radzie Ministrów najpóźniej na 30 dni przed pierwszym czytaniem projektu budżetu przez Parlament. Z kolei Rada powinna te propozycje przedłożyć Parlamentowi najpóźniej na 15 dni przed pierwszym czytaniem. Rada Ministrów analizuje i zatwierdza projekt budżetu najpóźniej do 5 października. W tym terminie Rada jest zobowiązana przedłożyć projekt budżetu Parlamentowi Europejskiemu.

³ C. Sasse, *Regierungen, Parlamente, Ministerrat. EntScheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaften*, Bonn 1975; T. Läufer, *Europa-Wahl*, Pro- und Contra. H.I. Bonn 1977.

⁴ Por. art. 209 traktatu EWG i art. 183 traktatu o Euratomie.

Podobne postępowanie jest stosowane w toku opracowywania projektów budżetów dodatkowych i uzupełniających. Pierwsze z nich są opracowywane w przypadku wyłonienia się nowych zadań, których uprzednio nie można było przewidzieć lub gdy pewne zadania wymagają w ciągu roku pilnego dofinansowania. Łączy się to zatem ze zmianą ogólnej wielkości środków budżetowych. W praktyce wyłaniają się znaczne trudności interpretacyjne treści art. 1 ust. 5 prawa budżetowego z 1977 r. Przepis ten określa, że budżety dodatkowe lub uzupełniające można opracowywać w przypadku pojawienia się nieuniknionych, nadzwyczajnych lub nieprzewidzianych okoliczności. Parlament stoi na stanowisku, że dla opracowania projektów budżetów dodatkowych lub uzupełniających konieczne jest łączne pojawienie się wspomnianych okoliczności. Natomiast Rada twierdzi, że wystarczy pojawienie się jednej z nich. Praktyka zmierza w kierunku interpretacji Rady, a niekiedy poza nią wykracza. Projekty budżetów dodatkowych są opracowywane najczęściej w dziedzinie polityki rolnej, z kilku powodów. W toku prac nad projektem budżetu zarówno Komisja, jak i Rada chcą zademonstrować oszczędne finansowanie polityki rolnej, uzupełniając środki na ten cel w budżecie dodatkowym. Jest to swoista taktyka polityczna Rady i Komisji, zwłaszcza wobec Parlamentu. Jednakże pojawiają się również okoliczności, o których już wspomniano. Wynikają one ze zmiany poziomu cen światowych lub poziomu wspólnorynkowych cen płodów rolnych i ze zmiany kursów walutowych w stosunku do jednostki rozrachunkowej. Zmiany te powodują zwiększenie ceł rolnych lub subwencji. Natomiast budżety uzupełniające nie powodują zmiany wielkości środków budżetowych, lecz zmianę ich przeznaczenia. Pewną odmianą budżetu uzupełniającego jest budżet opracowywany w następstwie zmiany parytetów walut krajów członkowskich w stosunku do europejskiej jednostki rozrachunkowej. Zarówno budżety dodatkowe, jak i uzupełniające stanowią trwały element w gospodarce budżetowej Wspólnot. Są one w ciągu roku kilkakrotnie uchwalane i stanowią 30% całości środków budżetowych.

W toku prac nad projektem budżetu organy Wspólnot uwzględniają kilka ważnych czynników ekonomicznych. W zakresie dochodów są to:

- realny wzrost wpływów z tytułu podatku od wartości dodanej,
- wielkość wpływów z tytułu ceł rolnych i opłat wywozowych, które są uzależnione od kształtowania się poziomu cen płodów rolnych na rynku światowym i rynku Wspólnot,
- wpływy z tytułu ceł handlowych, które w znacznym stopniu zależą od prowadzonej przez Wspólnoty polityki handlowej.

W zakresie wydatków uwzględnia się następujące czynniki makroekonomiczne:

- przewidywaną stopę inflacji, która ma podstawowe znaczenie dla preeliminowania wydatków budżetowych o charakterze interwencyjnym,
- wzrost poziomu cen płodów rolnych,

— kształtowanie się wielkości eksportu płodów rolnych, od którego rozmiarów uzależniona jest wielkość subwencji,

— kształtowanie się produkcji rolnej, gdyż ona wytycza zakres interwencyjnego finansowania rolnictwa.

Preliminowanie dochodów nie przedstawia większych trudności. Wiele więcej problemów sprawia organom preliminarz wydatków. Konieczne jest bowiem uwzględnienie trudnych do przewidzenia czynników makroekonomicznych. Chodzi tu w szczególności o poziom inflacji i cen płodów rolnych na rynku światowym. Obecny poziom inflacji w krajach „dziewiątki” jest w znacznym stopniu powodowany warunkami zewnętrznymi, zwłaszcza wzrostem cen surowców i ropy naftowej na rynku światowym. Poziom cen surowców i ropy naftowej jest tylko częściowo uzasadniony względami ekonomicznymi. Przede wszystkim zdecydowały o nim czynniki polityczne, ceny stały się bowiem jednym z istotnych narzędzi kształtowania współczesnych stosunków politycznych. Splot czynników zewnętrznych nie pozostaje bez wpływu na tak zwany margines błędu w planowaniu wydatków budżetowych.

Tok uchwalania budżetu Wspólnot stanowi niezwykle złożone zagadnienie. Złożoność tego zagadnienia ma podłoże polityczne i finansowe. Przede wszystkim istnieje dualizm organów w podejmowaniu uchwały budżetowej. Uchwalanie budżetu należy bowiem do kompetencji Rady Ministrów i Parlamentu Europejskiego. W Radzie Ministrów zasiadają przedstawiciele państw członkowskich, którzy reprezentują równocześnie interesy narodowe i poglądy na zakres i formy integracji. W związku z tym, że do 1979 r. budżet Wspólnot finansowany był między innymi w formie wkładów państw członkowskich, dawało to im legitymację kompetencyjną do określania gospodarki finansowej Wspólnot. Ze szczególną ostrością dochodzą do głosu interesy narodowe w toku debat nad wysokością wpłat państw członkowskich na rzecz Wspólnot i wysokością otrzymywanych subwencji. Przykładem tego jest stanowisko Wielkiej Brytanii, która twierdzi, że ponosi zbyt wielkie ciężary w stosunku do otrzymywanych korzyści⁵. Wielka Brytania stoi na stanowisku zasady *juste retour*. Jej spór ze Wspólnotami o wysokość wpłat dyktowany jest względami polityki wewnętrznej. Wspólnoty nie są w Wielkiej Brytanii zbyt popularne i dlatego wysokość wpłat na rzecz budżetu Wspólnot wywołuje wiele emocji politycznych. Wystarczy powiedzieć, że w 1980 r. Wielka Brytania powinna wpłacić o 3,4 mld. DM więcej niż z budżetu otrzymuje⁶.

Z tych powodów w traktatach o powołaniu Wspólnot Rada Ministrów została wyeksponowana pod względem kompetencyjnym. Natomiast kompetencje Parlamentu Europejskiego są znacznie skromniejsze. Państwa

⁵ *Grossbritannien zahlt zuviel?* EG Magazin 1979, nr H/12, s. 27.

⁶ *Briten wollen nicht Zahlmeister sein*, Europäische Zeitung 1980, nr 1, s. 3.

członkowskie nie kwapiły się zbytnio do wyposażenia Parlamentu w szersze kompetencje budżetowe. Jednakże bezpośrednio wybrany Parlament Europejski coraz zdecydowaniej i zręczniejsz walczy o rozszerzenie tych kompetencji⁷. Wymowne jest stanowisko Parlamentu wobec projektu budżetu na 1980 r. Po raz pierwszy doszło do próby sił między Radą a Parlamentem. W toku pierwszego czytania projektu budżetu na 1980 r. Rada Ministrów dokonała poważnych redukcji wydatków budżetowych które dotyczyły przede wszystkim tak danyh wydatków nieobligatoryjnych na rzecz funduszu socjalnego i regionalnego, strukturalnej przebudowy przemysłu itp. Jest to ten rodzaj wydatków, o których decyduje ostatecznie Parlament. Szczególnie sporne było finansowanie z funduszu regionalnego. Podczas gdy Irlandia, Wielka Brytania i Włochy postulowały utrzymanie propozycji Komisji, to Belgia, Dania, Francja i RFN proponowały przyjęcie postulatów Rady i obniżenie funduszu regionalnego do 650 mln europejskich jednostek rozrachunkowych (e.j.r.). W redukcji wydatków przez Radę pewną rolę odegrały względy taktyczne. Uznano bowiem, że Parlament i tak będzie zmierzał do podwyższenia wydatków. Sprawozdawca budżetowy Pieter Dankert skrytykował ostro taktykę „czerwonego ołówka” Rady, a przewodniczący komisji budżetowej Parlamentu wezwał Radę do rezygnacji z „perspektywy księgowego”⁸. Parlament w toku pierwszego czytania projektu budżetu w listopadzie 1979 r. cofnął wszystkie redukcje wydatków dokonane przez Radę. Decyzja Parlamentu dotyczyła zarówno wydatków nieobligatoryjnych, jak i obligatoryjnych. W szczególności zmiany te dotknęły finansowanie polityki rolnej. Na posiedzeniu w końcu listopada 1979 r. Rada w toku drugiego czytania projektu budżetu podzieliła stanowisko Parlamentu w dziedzinie polityki finansowej, lecz odrzuciła wszystkie jego propozycje. Uznała bowiem, że stanowią one swoisty zamach Parlamentu na kompetencje Rady. Jednak stanowisko Rady nie było jednomyślne. Holandia i Włochy były gotowe udzielić poparcia stanowisku Rady, lecz pozostałe państwa zdecydowane były utrzymać kompetencje Parlamentu w ściśle oznaczonych ramach. Parlament Europejski nie zamierzał podzielić stanowiska Rady i dlatego komisja budżetowa zaleciła odrzucenie projektu budżetu⁹. Parlament Europejski w drugim czytaniu 13 grudnia 1979 r. odrzucił projekt budżetu na 1980 r.; na 353 posłów — 288 wypowiedziało się przeciw projektowi budżetu¹⁰. W rezultacie Europejskie Wspólnoty nie mają uchwalonego budżetu na 1980 r. Komisja może wydatkować środki tylko na podstawie tak zwanej „prowizorycznej jednej

⁷ L. Janz, *Es geht nicht nur um grössere Kompetenzen*, EG Magazin 1979, nr 2, s. 12 i nast.

⁸ *Entwurf für 1980 — erste Lesung im Rat*, EG Magazin 1979, nr 11/12, s. 28.

⁹ *Kraftprobe*, EG Magazin 1980, nr 1, s. 18.

¹⁰ *Parlament sagt nein zum Etatentwurf, Nein zum Haushalt 1980*, Europäische Zeitung 1980, nr 1, s. 3.

dwunastej" miesięcznie. Odrzucenie przez Parlament projektu budżetu powoduje konieczność przygotowania przez Radę nowej jego wersji. W trudnej sytuacji znalazła się Komisja, która przygotowuje projekt budżetu. Musi ona kluczyć między stanowiskiem Rady a Parlamentu, który może z kolei wyrazić jej votum nieufności i skłonić do dymisji. Na przykładzie walki politycznej między Radą a Parlamentem widoczne jest kształtowanie się dwuizbowego ciała ustawodawczego. Precedens z odrzuceniem projektu budżetu na 1980 r. wzmacnia politycznie Parlament w jego walce o rozszerzenie kompetencji budżetowych. Państwom członkowskim niezręcznie będzie opierać się próbom rozszerzenia kompetencji budżetowych Parlamentu, gdyż znalazłyby się w dwuznacznej sytuacji. Z jednej strony deklarują się zwolennikami integracji, a z drugiej byłyby w praktyce jej przeciwnikami. Jest to złożony proces polityczny, którego reperkusje trudno przewidzieć. Tymczasem silniejszą pozycję ma Rada. Przedkłada ona projekt budżetu Parlamentowi najpóźniej do 5 października. Kompetencje Parlamentu są ograniczone i odnoszą się do definitywnego uchwalenia części wydatków budżetowych.

Traktaty o powołaniu Wspólnot rozróżniają dwojakiego rodzaju wydatki — obligatoryjne i nieobligatoryjne. Do grupy wydatków obligatoryjnych należą te, których poniesienie wynika bezpośrednio z postanowień traktatowych lub wydanych na ich podstawie przepisów prawnych. Wobec tego, że kompetencje legislacyjne należą do Rady, decyduje ona również o skutkach finansowych aktów prawnych. Dlatego do Rady Ministrów należy ostateczna decyzja o wydatkach obligatoryjnych¹¹. Natomiast pozostałe wydatki należą do grupy nieobligatoryjnych, o których ostatecznie decyduje Parlament. Kryteria podziału wydatków na obligatoryjne i nieobligatoryjne są niejasne i budzą wiele zastrzeżeń. Jeden z autorów pisze wprost, że podział ten przybiera groteskowe formy¹². I tak dla przykładu wynagrodzenia członków Komisji zostały zaliczone do wydatków obligatoryjnych, gdy tymczasem wynagrodzenia urzędników zostały zaliczone do wydatków nieobligatoryjnych. Zresztą sam Parlament ocenił ten podział wydatków jako sztuczny i zasługujący na uchylenie. Daje on jednak wyobrażenie o zakresie kompetencji budżetowych Rady i Parlamentu. Wystarczy wskazać, że wydatki obligatoryjne wynoszą przeciętnie 85%, gdy wydatki nieobligatoryjne — 15%. Kompetencje budżetowe Parlamentu są dodatkowo ograniczone tak zwaną najwyższą stawką wydatków, ustalaną corocznie przez Komisję. Stawka ta może być podwyższona o połowę, by zapewnić pole manewru w dostosowaniu wydatków do zakresu i rodzajów zadań. Komisja w terminie do 1 maja

¹¹ C. D. Ehlermann, *Applying the new budgetary procedure for the first time*, *Commun Market Law Review* 1975, vol. XII, s. 325 i nast.

¹² E. Reister, *Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1977, B. 122.

określa corocznie najwyższą stawkę wydatków nieobligatoryjnych, która powinna uwzględniać:

- rozwój produktu społecznego w krajach członkowskich,
- przeciętne zmiany w budżetach krajów członkowskich,
- rozwój kosztów utrzymania w poprzednim roku budżetowym.

Parlament Europejski decyduje ostatecznie o wydatkach nieobligatoryjnych. Natomiast w zakresie wydatków obligatoryjnych może jedynie zgłaszać propozycje ich zmiany. Rada może odrzucić zaproponowane przez Parlament zmiany jedynie kwalifikowaną większością. Ma to utrudnić Radzie możliwość odrzucenia propozycji Parlamentu. Uchwalanie budżetu następuje w tak zwanym postępowaniu wahadłowym między Radą a Parlamentem, w którym Rada decyduje ostatecznie o wydatkach obligatoryjnych, a Parlament o wydatkach nieobligatoryjnych.

Wykonywanie budżetu zostało w zasadzie powierzone Komisji. Może ona jednak upoważnić pozostałe organy do wykonywania budżetu w ich zakresie działania. Z upoważnienia takiego korzystają Parlament, Rada, Trybunał, Izba Rachunkowa. Z kolei te organy mogą upoważnić podległe sobie jednostki do wykonywania budżetu. Treść i zakres takiego upoważnienia są wyraźnie określone. Dysponowanie środkami budżetowymi następuje na podstawie decyzji upoważnionych do tego organów (art. 23 prawa budżetowego z 1977 r.). Decyzja taka powinna wskazywać rodzaj dochodów, preliminowaną ich wysokość i określać ich formy według klasyfikacji budżetowej. Decyzja powinna być opatrzona zgodą księgowego, który może jej odmówić w przypadku niezachowania warunków formalnych. Również decyzja o dokonaniu wydatku powinna być opatrzona zgodą księgowego danego organu. Jest to zatem tok zbliżony do praktykowanego w narodowych ustawodawstwach budżetowych.

W toku wykonywania budżetu zachodzi również konieczność aktualizacji wydatków z bieżącymi założeniami polityki Wspólnot. W tej dziedzinie prawo budżetowe przewiduje jedynie formę przeniesień kredytów budżetowych, do przenoszenia których upoważnione są Parlament, Rada i Komisja. Komisja i pozostałe organy mogą zgłaszać Radzie lub Parlamentowi wnioski o przeniesienie kredytów budżetowych między rozdziałami. Kompetencje do przeniesienia kredytów zależne są od rodzaju wydatków. W dziedzinie wydatków obligatoryjnych decyzję o ich przeniesieniu podejmuje kwalifikowaną większością Rada po wysłuchaniu opinii Parlamentu. Natomiast w dziedzinie wydatków nieobligatoryjnych decyzja taka przysługuje wyłącznie Parlamentowi, po wysłuchaniu opinii Rady. Jest to konsekwencja kompetencji obu organów w dziedzinie uchwalania budżetu. Prawo budżetowe z 1977 r. określa terminy dla podjęcia przez Parlament i Radę decyzji o przeniesieniu kredytów budżetowych. Jeżeli w określonym terminie (6 tygodni) Parlament lub Rada nie podejmą decyzji o przeniesieniu kredytów, wówczas wnioski złożone przez Komisję uważa się za przyjęte. Natomiast w przypadku negatywnej de-

cyjii Parlamentu lub Rady — Komisja nie może przenieść kredytu budżetowego. Komisja może przenosić kredyty budżetowe między artykułami w ramach poszczególnych rozdziałów preliminarzy jednostkowych.

Do Komisji należy opracowanie sprawozdania z wykonania budżetu. Sprawozdanie jest dosyć szczegółowe; zawiera nie tylko zestawienie rachunkowe i analizę kształtowania się dochodów i wydatków, lecz również przegląd stanu majątkowego oraz długów. Tak opracowane sprawozdanie przekazuje Komisja w terminie do 1 czerwca — po upływie roku budżetowego — Parlamentowi i Radzie oraz Izbie Rachunkowej.

Równolegle rozpoczyna się ocena wykonanego budżetu przez organy kontrolne. Kontrola budżetowa jest dwojakiego rodzaju — wewnętrzna i zewnętrzna. Kontrolę wewnętrzną sprawują powoływani przez każdy organ kontrolerzy finansowi, do zadań których należy ocena gospodarki budżetowej z punktu widzenia gospodarności i legalności. Uprawnienia kontrolerów finansowych są stosunkowo szerokie. Są oni niezależni i decyzja o ich powołaniu musi być podana do wiadomości Parlamentowi i Radzie. Kontrolę zewnętrzną sprawuje Izba Rachunkowa, powołana w październiku 1977 r. Status członków Izby Rachunkowej jest identyczny ze statusem sędziów Trybunału, co gwarantuje im niezależność wobec innych organów Wspólnot. Zadaniem Izby Rachunkowej jest ocena wszystkich rozliczeń w dziedzinie dochodów i wydatków budżetowych oraz środków pozabudżetowych. Ocena ta jest dokonywana z punktu widzenia zachowania legalności, poprawności i gospodarności. Kompetencje Izby Rachunkowej są dosyć szerokie. Jest ona upoważniona do badania wszelkich dokumentów finansowo-księgowych, może przesłuchiwać personel organów Wspólnot, może opracowywać oceny działalności organów. Wreszcie dla celów absolutorium Izba Rachunkowa opracowuje ocenę rocznego sprawozdania z wykonania budżetu i publikuje ją w dzienniku urzędowym Wspólnot¹³. Uchwałę w przedmiocie absolutorium dla Komisji podejmuje Parlament na wniosek Rady. Przepisy prawa budżetowego nie regulują ewentualności nieudzielenia Komisji absolutorium. Można jedynie przyjąć, że w takim wypadku byłoby to równoznaczne z votum nieufności do Komisji.

Kompetencje organów Wspólnot w dziedzinie kształtowania budżetu odbiegają od tradycyjnych rozwiązań przyjętych w narodowych ustawodawstwach budżetowych. Różnice polegają przede wszystkim na silniejszych akcentach politycznych; są one wielopłaszczyznowe, gdyż splatają się w nich interesy narodowe z interesami Wspólnot. Godzenie tych dwóch rodzajów interesów znajduje swoje odbicie w ukształtowaniu kompetencji budżetowych Parlamentu, Rady i Komisji. Rada Ministrów jest odbiciem interesów narodowych, ale nie tylko. Nadaje ona swoimi decyzjami impulsy dla rozwoju integracji Wspólnot, czyli musi uwzględniać

¹³ C. D. Ehlermann, *Der Europäische Rechnungshof*, Baden-Baden 1976.

ich interesy jako całości. Natomiast Parlament Europejski uosabia Wspólnoty. Jednak rozszerzenie jego kompetencji budżetowych łączy się z równoczesnym ograniczeniem takich kompetencji parlamentów narodowych. Rozwiązanie tego problemu wymaga daleko idących kompromisów, na przeszkodzie którym stoją bariery emocjonalne i psychologiczne. Dlatego też od przewyciężenia tego rodzaju przeszkód zależy powodzenie wysiłków zmierzających do rozszerzenia kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego. Już dzisiaj można powiedzieć, że Parlament ten będzie zyskiwał na znaczeniu również w dziedzinie kształtowania budżetu. Rozszerzenie kompetencji budżetowych Parlamentu jest kwestią czasu, który spiętrzać może różnego rodzaju napięcia i kryzysy. Towarzyszą one niełatwemu procesowi integracji poszczególnych państw i narodów, ale nie trzeba z tego powodu dramatyzować. W miarę zmian w układzie sił między Parlamentem a Radą nastąpi również zmiana pozycji Komisji. Jej rola, w kształtowaniu budżetu będzie coraz bardziej zbliżona do roli rządu. Komisja będzie w przyszłości pod silniejszym oddziaływaniem i kontrolą Parlamentu. Pociągnie to za sobą konieczność rewizji niektórych postanowień traktatów o powołaniu Wspólnot, jak i prawa budżetowego.

THE ROLE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES' ORGANS IN FORMING OF THE BUDGET

Summary

The article discusses the role of the European Communities' organs in forming of the budget. This role has been presented on the example of the share that each individual organ has in the presentation, authorization and implementation of the budget. Particularly, a lot of importance has been attached to the role of the Parliament and the Council in forming of the budget. These two are the most important Communities'organs. However, their role in forming of the budget is different; and the Council has stronger influence upon the whole process. It decides on the prevailing part of budgetary expenditures. Yet, the European Parliament is gradually achieving a wider scope of budgetary competence. Direct election to the Parliament in 1979, was a very important incentive which hastened this process. Moreover, it was then, that the Parliament gained political identity. The process of widening the budgetary competence of the Parliament will gradually develop. Therefore, the position of the Commission will greatly change and will be more determined and controlled by parliamentary decisions. The question of the role of Communities'organs in forming of the budget has both financial and political importance. All these problems are widely discussed in the article.