

ANDRZEJ KOMAR

CHARAKTERYSTYKA PRAWA BUDŻETOWEGO EUROPEJSKICH WSPÓLNOT

Prawo budżetowe europejskich wspólnot¹ stanowi interesujący fragment prawa finansowego organizacji międzynarodowych. Kształtowało się ono w ślad za postępującą integracją instytucjonalną. W dotychczasowym rozwoju prawa budżetowego europejskich wspólnot można rozróżnić dwa etapy. Pierwszy przypadł na lata 1958-1970, a drugi rozpoczął się w 1971 r. i zmierza do unifikacji prawa budżetowego.

Pierwszy etap charakteryzował się brakiem zunifikowanego prawa budżetowego. Poszczególne wspólnoty (Europejska Wspólnota Węgla i Stali, EWG i Euratom) prowadziły bowiem gospodarkę budżetową na podstawie odrębnych przepisów i w sposób wielce zróżnicowany. Szczególnym tego przykładem może być autonomia finansowa Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, której pozostałe wspólnoty w ogóle nie mają.

Podstawowe znaczenie dla unifikacji prawa budżetowego wspólnot miały postanowienia traktatu rzymskiego z 1957 r. Reguluje on w sposób ogólny i ramowy zasady budżetowe, procedurę budżetową, źródła dochodów i przeznaczenie wydatków oraz kontrolę budżetową. Postanowienia finansowe traktatu rzymskiego zostały ujęte w artykułach 199-209. Artykuł 209 traktatu zawiera wyraźny postulat konieczności przygotowania przez Radę przepisów prawa budżetowego i jego treść można uznać za impuls skłaniający do prac nad przygotowaniem ustawodawstwa budżetowego, które weszły ostatnio w nową fazę. Interesujące będzie przeto prześledzenie niektórych ważniejszych postanowień traktatu rzymskiego, co umożliwi z kolei właściwsze przedstawienie ewolucji prawa budżetowego wspólnot.

Treść i zakres przepisów finansowych traktatu rzymskiego są ograniczone, co wynika z politycznego i prawnego charakteru tego dokumentu. Są one również zróżnicowane. Obok postanowień regulujących podstawowe zagadnienia gospodarki budżetowej znajdujemy również postanowienia regulujące sprawy niekiedy bardzo szczegółowe (np. terminy prac

¹ W skład europejskich wspólnot wchodzi Europejska Wspólnota Węgla i Stali, EWG i Euratom.

nad projektem budżetu). Traktat rzymski reguluje bowiem takie zagadnienia, jak zasady budżetowe, kształtowanie dochodów budżetowych, terminy prac nad projektem budżetu, prerogację budżetu, kontrolę budżetową, transfery środków pieniężnych i inne.

Z zakresu zasad budżetowych traktat rzymski formułuje trzy następujące: zupełności, równowagi (art. 199 traktatu) i roczności (art. 199 i 209). W art. 199 traktat rzymski stanowi, że wszystkie dochody i wydatki wspólnoty powinny być ujęte w budżecie. Istotnie tak jest, gdyż poza budżetem wspólnot znajdują się jedynie fundusze rozwoju krajów zamorskich i obszarów powierniczych oraz oba europejskie fundusze rozwoju, z których finansowana jest pomoc dla krajów stowarzyszonych ze wspólnotą. Formułując zasadę zupełności — twórcom traktatu rzymskiego zależało na tym, by budżet stanowił w miarę wyczerpującą podstawę oceny zakresu finansowanej działalności. Starano się równocześnie przeciwdziałać prawnie możliwości tworzenia różnego rodzaju funduszy pozabudżetowych. Jest to bowiem nie tylko reguła gospodarki budżetowej, lecz również reguła polityczna. W miarę rozszerzania zakresu kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego chodzi również o to, by w określonym zakresie decydował on o całej gospodarce budżetowej.

Sformułowana w tym samym artykule (199) traktatu rzymskiego zasada równowagi budżetu wymaga utrzymania prawidłowych proporcji między dochodami i wydatkami. Służy temu częściowo również procedura opracowania i wykonywania budżetu. Jednak postulat równowagi budżetu ma znaczenie formalne. W przypadku bowiem konieczności zwiększenia wydatków budżetowych możliwe jest uchwalenie w ciągu roku tzw. budżetów dodatkowych, które stanowią instrument zabezpieczający równowagę budżetową. To skromne zestawienie zasad budżetowych zawartych w traktacie rzymskim zostało uzupełnione postanowieniami prawa budżetowego z 1973 r., o czym będzie mowa na innym miejscu.

Traktat rzymski reguluje też tymczasowo źródła dochodów budżetowych. W art. 200 stanowi bowiem, że źródłem tych dochodów są wpłaty państw członkowskich wnoszone według określonego „klucza”. Tymczasowość tego rozwiązania wynika z treści art. 201 traktatu rzymskiego, który zaleca Komisji zbadanie warunków niezbędnych dla zastąpienia wpłat państw członkowskich własnymi dochodami budżetowymi. Proces zastępowania tych wpłat przez dochody własne został zapoczątkowany uchwałą Rady z 21 III 1970 r.²

Traktat rzymski zawiera również szczegółowe postanowienia w dziedzinie procedury budżetowej. W art. 203 traktatu zostały określone terminy i tok prac nad projektem budżetu, a także niektóre kryteria określania wydatków budżetowych (np. przez określenie najwyższej stawki rocznych wydatków fakultatywnych). I tak traktat rzymski w art. 203 stanowi

² Por. ABl. nr L 94, s. 19 z 1971 r.

w dziedzinie procedury nad projektem budżetu, że każdy organ wspólnoty przygotowuje do 1 lipca projekt dochodów i wydatków, który przekaże następnie Komisji. Komisja z kolei przedkłada Radzie opracowany przez siebie projekt budżetu najpóźniej do 1 września. Z kolei Rada przedkłada projekt budżetu Parlamentowi Europejskiemu najpóźniej do 5 października roku poprzedzającego rok budżetowy. Kompetencje Parlamentu są uzależnione od rodzaju wydatków budżetowych. W wypadku tzw. wydatków fakultatywnych Parlament może dokonać ich zmiany w toku postępowania budżetowego. Natomiast w wypadku tzw. wydatków obligatoryjnych (wynikających z zobowiązań traktatowych i prawnych) Parlament może jedynie formułować propozycje ich zmiany. Jeżeli Parlament w ciągu 45 dni nie dokona żadnych zmian, to projekt budżetu Wchodzi w życie. W przeciwnym razie projekt budżetu podlega odesłaniu do Rady, która może zadecydować o dokonanych lub zaproponowanych przez Parlament zmianach. Jednak w zakresie wydatków obligatoryjnych Rada decyduje ostatecznie o ich wysokości i strukturze. Na skutek nowelizacji art. 203 traktatu rzymskiego i uzupełnienia go art. 203a nastąpiły w tej dziedzinie pewne zmiany³. Nowelizacja ta miała charakter przejściowy i dotyczyła tylko lat 1971 - 1975. Przede wszystkim pominięto w nowej wersji rozróżnienie wydatków budżetowych na fakultatywne i obligatoryjne. Zastąpiono je klauzulą uzależniającą kompetencje Parlamentu od wysokości zaproponowanych przez niego wydatków budżetowych. Jeżeli zmiany zaproponowane przez Parlament nie powodują zwiększenia wydatków budżetowych, to wówczas Rada może decydować o tych zmianach kwalifikowaną większością głosów. Ma to utrudnić Radzie możliwość odrzucenia propozycji parlamentarnych. Jeżeli zaś zmiany proponowane przez Parlament powodują podwyższenie wydatków budżetowych, to wówczas pozytywna decyzja Rady może być podjęta wyłącznie kwalifikowaną większością głosów. W wypadku braku takiej większości parlamentarnej propozycje zmian zostają przez Radę odrzucone. Jednak w protokole do nowelizacji traktatu w sprawie zmian przepisów budżetowych Rada zobowiązała się, że nie będzie odrzucać zmian zaproponowanych przez Parlament, jeżeli nie naruszają one przepisów wspólnot. Jeżeli parlamentarnej propozycje zmian zmierzają do obniżenia wydatków w określonych przez przepisy wspólnot ramach, to nie podlegają one w ogóle dyskusji. Główną ideą tej nowelizacji było zrównoważenie Wzajemnych uprawnień budżetowych Parlamentu i Rady. Nowelizację art. 203 traktatu rzymskiego trzeba rozważać w kontekście całego procesu zmierzającego do rozszerzenia kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego.

Jeżeli budżet nie zostanie uchwalony przed rozpoczęciem roku budżet-

³ Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der Verträge zur Gründung der europäischen Gemeinschaften und des Vertrags zur Einsetzung eines gemeinsamen Rats und einer gemeinsamen Kommission der EG (ABl. nr L 2, s. 1 i nast. z 1971 r.).

towego, to wówczas stosowana jest tzw. prerogacja budżetu. Formuluje ją wyraźnie art. 204 traktatu rzymskiego, który stanowi, że w przypadku nieuchwalenia budżetu można dokonywać miesięcznych wydatków do wysokości 1/12 budżetu ubiegłorocznego. Jedyne Rada może kwalifikowaną większością głosów zadecydować o dokonywaniu wyższych wydatków. Decyzja ta nie może powodować przekroczenia ogólnej kwoty rocznych wydatków budżetowych. Równocześnie państwa członkowskie są zobowiązane do wnoszenia na rzecz budżetu należnych wpłat pieniężnych.

Według art. 205 traktatu rzymskiego odpowiedzialność za wykonanie budżetu spoczywa na Komisji. Natomiast kontrola wykonywania budżetu jest przeprowadzana przez specjalną komisję kontroli (art. 206 traktatu). Członkowie tej komisji są powoływani jednogłośnie przez Radę na okres 5 lat. Komisja kontroli sporządza co roku sprawozdanie o prawidłowości pobieranych dochodów i dokonywanych wydatków. Jest ono dołączane do rocznego sprawozdania Komisji Wspólnot z wykonania budżetu, które jest następnie przedkładane Radzie i Parlamentowi. Oba te organy podejmują decyzję w przedmiocie absolutorium dla Komisji.

Pozostałe postanowienia traktatu rzymskiego mają specjalne znaczenie (np. dotyczą transferów walutowych) i są luźno związane z prawem budżetowym, co upoważnia do ich pominięcia.

Omówione tu postanowienia traktatu rzymskiego mają jedynie uświadomić ich znaczenie dla kształtowania się prawa budżetowego europejskich wspólnot. Wiele bowiem jego założeń zostało przyjętych przez przepisy prawa budżetowego, które zapoczątkowują drugi etap kształtowania się tego prawa.

Początek drugiego etapu przypada na 1971 r., w którym weszły w życie postanowienia traktatu o zmianie niektórych przepisów prawa budżetowego⁴. Istotne znaczenie tego traktatu polega na unifikacji niektórych postanowień w dziedzinie procedury budżetowej. Uprzednio bowiem, jak wspomniano, poszczególne wspólnoty prowadziły gospodarkę finansową na podstawie odrębnych przepisów. Impulsem dla tej unifikacji była dokonana uprzednio fuzja Rady i Komisji Europejskich Wspólnot⁵. Jednak postanowienia traktatu z 1971 r. miały dla rozwoju prawa budżetowego wspólnot znaczenie przejściowe. Większe znaczenie w tym zakresie ma prawo budżetowe z 25 IV 1973 r.⁶ Stanowi ono znaczny postęp w dziedzinie ujednoczenia przepisów prawa budżetowego, o czym przekonuje przedmiotowy zakres regulacji. Jednak nie jest ono w pełni zwartym zestawieniem przepisów prawa budżetowego, gdyż zawiera wiele postano-

⁴ Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften ... (ABl. nr L 2, s. 1 i nast. z 1971 r.).

⁵ Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (ABl. nr L 152, s. 2 i nast. z 1967 r.).

⁶ Haushaltsordnung des Rates vom 25. April 1973 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. nr L 116, s. 1 i nast. z 1973 r.).

wień szczególnych w dziedzinie dysponowania środkami na cele badawcze i inwestycyjne, europejskiego funduszu socjalnego, europejskiego funduszu rolnego i pomocy żywnościowej. Postanowienia te powodują, że prawo budżetowe z 1973 r. nie jest przejrzyste, a fragmentami nawet skomplikowane. Mimo tych wad ma ono i wiele zalet, co przemawia na rzecz omówienia podstawowych jego postanowień.

Przepisy prawa budżetowego zostały ujęte w dziesięciu tytułach o różnym znaczeniu przedmiotowym i o różnym zakresie. Najistotniejsze znaczenie mają postanowienia zawarte w pierwszych sześciu tytułach. Dotyczą one zasad ogólnych, struktury budżetu, procedury budżetowej, kształtowania dochodów i wydatków budżetowych oraz sprawozdawczości i kontroli z wykonania budżetu.

Z zakresu zasad ogólnych został uregulowany prawem budżetowym konglomerat różnych zagadnień. Przede wszystkim uregulowano zakres budżetu europejskich wspólnot, którym objęte są trojakiemu rodzaju dochody i wydatki:

— wydatki administracyjne Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali wraz z odpowiadającymi im dochodami,

— dochody i wydatki Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej,

— dochody i wydatki Europejskiej Wspólnoty Atomowej (Euratom), z wyjątkiem środków pieniężnych przeznaczonych na finansowanie agencji i przedsiębiorstw.

Tak więc na podstawie postanowień art. 1, ust. 1 prawa budżetowego — w skład zbiorczego budżetu europejskich wspólnot wchodzi dochody i wydatki wszystkich trzech wspólnot. Obok budżetu zbiorczego mogą być w ciągu roku uchwalane budżety dodatkowe lub uzupełniające, które podlegają tej samej procedurze opracowywania, uchwalania i wykonywania, co zwyczajne budżety coroczne (art. 1, ust. 4). Budżety dodatkowe lub uzupełniające nie naruszają jednak ogólnej koncepcji gospodarki budżetowej. Przeciwnie, zawarte w nich dochody i wydatki ujęte są w sposób zupełny (art. 3, ust. 1), przez co budżet wspólnot umożliwia dokonanie oceny kształtowania się gospodarki budżetowej w poszczególnych jej obszarach i w stosunku do poszczególnych organów. Wyjątek od zupełności budżetu stanowią środki pieniężne z fundacji, subwencji, darowizn i pełnomocnictw, które mogą być powiązane z konkretnym ich przeznaczeniem (art. 3, ust. 2). Dopuszczalne jest zatem tworzenie w ramach budżetu odrębnych funduszy celowych.

Tytuł II prawa budżetowego reguluje opracowywanie i podział wewnętrzny budżetu. Z zakresu procedury opracowywania projektu budżetu zostały uregulowane terminy i tryb. Projekt budżetu wspólnot jest opracowywany przez poszczególne ich organy. I tak Parlament Europejski, Rada i Trybunał opracowują projekt budżetu do 1 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 11). Projekty te są zestawiane przez Komisję, która najpóźniej do 1 września przedkłada Radzie projekt budżetu zbior-

czego (art. 12). Poza zestawieniem dochodów i wydatków poszczególne organy opracowują jeszcze inne dokumenty. Do nich należą objaśnienia i załączniki. Te ostatnie powinny zawierać dane dotyczące liczby zatrudnionego personelu i ich zmiany, propozycje wysokości miesięcznych wpłat i wypłat oraz inne dane (art. 12). Z kolei Rada przesyła projekt budżetu Parlamentowi Europejskiemu najpóźniej do 5 października. Do projektu budżetu dołączone jest jego uzasadnienie, które zawiera przede wszystkim zestawienie zadań wspólnot i niezbędnych na ich realizację środków pieniężnych, uzasadnienie zmiany wysokości środków pieniężnych w porównaniu z rokiem poprzednim i uzasadnienie zmian wprowadzonych przez Radę do projektu budżetu przedstawionego przez Komisję (art. 13).

Prawo budżetowe reguluje również wewnętrzny porządek (podział) budżetu. Podział ten ma charakter podmiotowo-przedmiotowy. Podmiotowy układ klasyfikacyjny budżetu wskazuje na organy wspólnot (Parlament, Radę, Komisję i Trybunał). Natomiast przedmiotowo dochody i wydatki budżetowe są klasyfikowane w układzie dziesiętnym z podziałem na tytuły, rozdziały i artykuły (art. 15). Każdy organ wspólnot jest w związku z tym zobowiązany do przedłożenia projektu budżetu we wspomnianym układzie klasyfikacyjnym (art. 16). Układ klasyfikacyjny budżetu wspólnot jest zatem zbliżony do układu przyjętego w budżetach narodowych.

Wykonywanie budżetu jest treścią przepisów zawartych w tytule III prawa budżetowego. Jednak niektóre z przepisów dotyczących wykonywania budżetu zawarte są i w innych tytułach prawa budżetowego. Odnosi się to do sformułowanych w art. 2 zasad oszczędnego i gospodarnego dysponowania środkami budżetowymi. Podobna uwaga odnosi się do przepisów regulujących przeniesienie kredytów budżetowych, które zawarte są również w innych tytułach (np. w art. 6).

Prawo budżetowe stanowi, że budżet wspólnot będzie wykonywany z uwzględnieniem zasady rozdziału kompetencji do dysponowania środkami pieniężnymi od ich kasowej obsługi (art. 17). Wykonawcami budżetu wspólnot są poszczególne ich organy, jednak odpowiedzialność za prawidłowe wykonywanie budżetu ponosi Komisja (art. 18). Ona udziela upoważnień pozostałym organom do dysponowania środkami budżetowymi (art. 18). W celu prawidłowego dysponowania środkami budżetowymi — każdy z organów wspólnot jest zobowiązany do powołania tzw. kontrolera finansowego i księgowego (art. 19). Zakres przyznanych kontrolerom kompetencji jest stosunkowo szeroki, gdyż należą do niego nie tylko zadania kontrolne, lecz również współudział w podejmowaniu decyzji o wydatkowaniu środków pieniężnych.

Przenoszenie kredytów budżetowych jest poddane pewnym rygorom. Dotyczą one przede wszystkim zakazu przenoszenia kredytów przeznaczonych na wynagrodzenia dla członków i personelu organów wspólnot (art. 6). W zasadzie prawo przenoszenia kredytów między rozdziałami ma

Rada, która na wniosek Komisji podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów i zawiadamia o nich Parlament (art. 21, ust. 3). Natomiast do przenoszenia kredytów między artykułami w ramach rozdziałów upoważniona jest Komisja (art. 21, ust. 4). Podstawowym warunkiem przeniesienia kredytów jest uzasadnienie niezbędności ich dokonania. Każdy wniosek o przeniesienie kredytów wymaga uprzedniej aprobaty kontrolera finansowego.

Sprawozdanie rachunkowe z wykonania budżetu sporządza Komisja najpóźniej do 5 czerwca następnego roku (art. 81). Sprawozdanie ma ten sam układ klasyfikacyjny, co uchwalony budżet. Przepisy prawa budżetowego zawierają bardzo szczegółowe postanowienia w przedmiocie układu sprawozdania z wykonania budżetu (por. art. 82 - 84). Podstawą dla sporządzenia sprawozdania są dane przekazane Komisji przez poszczególne organy wspólnot. Organy te są bowiem zobowiązane najpóźniej do 1 maja przesłać Komisji zestawienie pobranych dochodów i dokonanych wydatków oraz przegląd stanu majątku. Równocześnie organy wspólnot są zobowiązane do kwartalnego przedkładania komisji kontrolnej dokumentacji finansowo-księgowej z zakresu gospodarki środkami budżetowymi (art. 85 - 86). Dokumentacja ta podlega badaniu przez wspomnianą komisję kontrolną pod względem jej zgodności z zawartymi traktatami, przepisami wewnętrznymi wspólnot, oszczędności i gospodarności (art. 87). Wszystkie organy wspólnot są zobowiązane do udzielania komisji kontrolnej pełnych informacji z zakresu kształtowania się dochodów i wydatków, stanu majątkowego, stanu kasowego, treści korespondencji itp. (art. 89).

Komisja kontrolna sporządza najpóźniej do 15 lipca sprawozdanie o zestawieniu rachunkowym z wykonania budżetu i uwagi do przeglądu o stanie majątku. Z kolei Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie najpóźniej do 31 października zestawienie rachunkowe z wykonania budżetu, przegląd o stanie majątku i sprawozdanie komisji kontrolnej (art. 91). Decyzję w przedmiocie absolutorium dla Komisji podejmują łącznie Parlament i Rada (art. 92).

Prawo budżetowe z 1973 r. zawiera też wiele postanowień z zakresu rachunkowości budżetowej. Dotyczą one procedury kasowej obsługi budżetu (art. 23 - 57), zasad udzielania przez organy wspólnot zleceń na dostawy, usługi i roboty, inwentaryzacji mienia i zasad prowadzenia dokumentacji rachunkowej (art. 58 - 80). Końcowe tytuły prawa budżetowego dotyczą postanowień szczególnych w zakresie finansowania badań naukowych i inwestycji (art. 93 - 103), europejskiego funduszu socjalnego (art. 104-105), europejskiego funduszu rolnego (art. 106-114), finansowania pomocy żywnościowej (art. 115) i finansowania urzędu do spraw publikacji.

Treścią wszystkich tych postanowień szczególnych jest regulacja gospodarki budżetowej wspólnot w dziedzinach, które mają szczególny status prawno-organizacyjny. Właśnie te postanowienia są krytykowane, gdyż

zacierają one w istotny sposób przejrzystość postanowień prawa budżetowego. Są one też luźno z treścią tego prawa związane i zostaną w najbliższym czasie znowelizowane.

Na przestrzeni 4 lat obowiązywania prawa budżetowego zaszły zmiany w treści i zakresie gospodarki budżetowej wspólnot i w poglądach na rolę Parlamentu Europejskiego w dziedzinie decydowania o budżecie oraz na rolę kontroli finansowej. Czynniki politycznofinansowe i instytucjonalne powodowały stopniową dezaktualizację prawa budżetowego i konieczność fragmentarycznej jego nowelizacji⁷.

Już w końcu 1973 r. Komisja przedstawiła Radzie projekt wzmocnienia kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego⁸. W ślad za nim formułowane były dalsze w tej dziedzinie projekty⁹. W rezultacie wspólnych posiedzeń Komisji i Rady oraz Parlamentu — zgodziła się Rada (3 XII 1974 r.) na treść traktatu w sprawie kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego i powołania Izby Rachunkowej¹⁰. Na tym samym posiedzeniu w dniu 3 XII 1974 r. przyjęła Rada projekt wspólnej deklaracji Parlamentu, Komisji i własny w sprawie wprowadzenia tzw. postępowania skomasowanego (skoncentrowanego) między Radą i Parlamentem w toku prac nad projektem budżetu¹¹.

Traktat w sprawie wzmocnienia kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego i powołania Izby Rachunkowej został 22 VII 1975 r. podpisany przez przedstawicieli krajów „dziewiątki”¹².

Wspomniane wzmocnienie kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego dotyczy trzech następujących punktów:

— Według uprzednio obowiązujących przepisów art. 78 traktatu w sprawie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, art. 203 traktatu rzymskiego w sprawie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i art. 177 traktatu w sprawie Euratomu — obowiązywała zasada, że o wszystkich zmianach dokonanych w projekcie budżetu przez Parlament decyduje ostatecznie Rada i jeżeli ona tych zmian nie przyjęła, to automatycznie były one odrzucane. Na podstawie traktatu z lipca 1975 r. zasada ta straciła swoją moc. Jeżeli zmiany dokonane przez Parlament w projekcie budżetu nie powodują zwiększenia ogólnej kwoty wydatków, to mogą one być przez Radę odrzucone jedynie kwalifikowaną większością głosów.

⁷ Haushaltsordnung vom 18. März 1975 zur Ergänzung der Haushaltsordnung vom 25. April 1973 für den Gesamthaushaltsplan der EG (ABl. nr L. 73, s. 45 z 1975 r.); Haushaltsordnung vom 24. November 1975 zur Abweichung von Artikel 6 Absatz 1 der Haushaltsordnung vom 25. April 1973 für den Gesamthaushaltsplan der EG (ABl. nr L. 307, s. 25, z 1975 r.).

⁸ Siebenter Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG 1973, pkt 12.

⁹ Bulletin der EG 1974, nr 6, pkt 2501.

¹⁰ Achter Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG 1974, pkt 18.

¹¹ Ibidem.

¹² Bulletin der EG 1975, nr 7/8, pkt 2504.

— Parlament otrzymał prawo odrzucenia projektu budżetu z ważnych powodów i żądania przedstawienia nowej jego wersji.

— Parlament otrzymał także wyłączne prawo podejmowania na wniosek Rady decyzji w przedmiocie absolutorium dla Komisji.

Traktat z 22 VII 1975 r. zawiera również postanowienia w zakresie powołania Izby Rachunkowej. Głównym argumentem na rzecz powołania Izby Rachunkowej jest konieczność wzmocnienia kontroli dochodów i wydatków wspólnot¹³. Izba Rachunkowa składać się będzie z 9 członków powoływanych z grona osób, które w krajach członkowskich zasiadały w organach kontrolnych. Są one powoływane przez Radę na 6 lat po uprzedniej konsultacji z Parlamentem Europejskim. Zadaniem Izby Rachunkowej będzie badanie dokumentacji z zakresu dochodów i wydatków. Głównymi kryteriami kontroli Izby Rachunkowej są porządek i gospodarność w prowadzeniu działalności budżetowej. Dochody budżetowe będą badane z punktu widzenia ich pochodzenia, a wydatki będą oceniane z punktu widzenia zakresu finansowanych przez nie zadań. Na zakończenie każdego roku Izba Rachunkowa jest zobowiązana sporządzać sprawozdanie, które będzie przedkładane organom wspólnot i publikowane w dzienniku urzędowym. Wejście w życie postanowień traktatu z lipca 1975 r. jest uzależnione od zakończenia postępowania ratyfikacyjnego w poszczególnych państwach członkowskich. Zawarte w traktacie z 1975 r. postanowienia mają przede wszystkim charakter instytucjonalno-polityczny. Zmierzają one bowiem do politycznego wzmocnienia wspólnot za pośrednictwem rozszerzenia zakresu kompetencji niektórych ich organów, zwłaszcza Parlamentu.

Jednak zmiany prawa budżetowego powodowane są również czynnikami finansowymi. Spośród nich na szczególniejszą uwagę zasługuje wyposaże-
nie budżetu wspólnot w dochody własne i wprowadzenie europejskiej jednostki rachunkowej.

Na podstawie uchwały Rady z kwietnia 1970 r. o zastąpieniu wpłat państw członkowskich przez dochody własne — od stycznia 1978 r. mają być pobierane na rzecz budżetu wspólnot dochody z następujących źródeł:

- dochody z opłat celnych,
- wpłaty wyrównawcze z tytułu importu płodów rolnych,
- 1% podatku od wartości dodanej¹⁴.

¹³ Neunter Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG 1975, pkt 57.

¹⁴ Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABl. nr L. 94, s. 19 i nast. z 1970 r.); Verordnung zur Durchführung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABl. nr L. 3, s. 1 i nast. z 1971 r.). Por. także projekt zmiany tego zarządzenia przedstawiony Radzie przez Komisję 2 czerwca 1976 r., który akcentuje następujące punkty: a) pełne wprowadzenie autonomii finansowej wspólnot za pośrednictwem stojących do ich dyspozycji dochodów własnych, b) określenie produktu

Najtrudniej przedstawia się sprawa z uznaniem części podatku od wartości dodanej za źródło dochodów własnych. Wymaga to bowiem ujednoczenia przedmiotowo-podmiotowego zakresu opodatkowania, podstaw wymiaru zwolnień, zwyżek i zniżek podatkowych oraz stawek podatkowych. Sprawy te zostały pomyślnie rozwiązane w szóstych wytycznych do harmonizacji podatku od wartości dodanej, które jeszcze na przestrzeni tego roku wejdą w życie¹⁵. Jednym z istotnych elementów umożliwiających jednolite kształtowanie dochodów własnych budżetu wspólnot jest nowe zdefiniowanie jednostki rachunkowej. Dotychczasowa jednostka rachunkowa oparta była na złocie (0,88867088 grama czystego złota — art. 10 prawa budżetowego). W następstwie postępującej demonetaryzacji złota powstawały znaczne rozbieżności między wartością złota a kursami walut krajów członkowskich. Dlatego w marcu 1976 r. Komisja przedstawiła Radzie problemy związane z europejską jednostką rachunkową, a 29 września 1976 r. Komisja podjęła decyzję o określeniu dochodów i wydatków budżetu wspólnot poczynając od 1978 r. w europejskiej jednostce rachunkowej¹⁶. Za podstawę ustalenia wartości europejskiej jednostki rachunkowej przyjęto koszyk walut państw członkowskich (zwany koktailem walutowym), który kształtuje się następująco:

0,828 marki RFN	3,66 franka belgijskiego
0,0885 funta szterlinga	0,14 franka luksemburskiego
1,15 franka francuskiego	0,217 korony duńskiej
109,0 lirów włoskich	0,00759 funta irlandzkiego.
0,286 guldena holenderskiego	

Przyjęcie za podstawę europejskiej jednostki rachunkowej koszyka walutowego państw członkowskich ma neutralizować wpływ zbyt dużych wahań kursów poszczególnych walut na tę jednostkę rachunkową. Rozwiązanie takie jest już stosowane w układzie z Lomé¹⁷ i od 18 III 1975 r. przy sporządzaniu bilansu Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz od 1 I 1976 r. dla budżetu funkcjonalnego Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali¹⁸.

Postępujące w tych dziedzinach zmiany nie pozostały bez wpływu na treść postanowień prawa budżetowego. Dlatego Komisja opracowała w maju 1976 r. projekt przepisów o zmianie zarządzenia w sprawie prawa

społecznego brutto dla krajów, które do 1978 r. nie wprowadzą 6 wytycznych do harmonizacji podatku od wartości dodanej na podstawie europejskiej jednostki rachunkowej (Bulletin der EG 1976, nr 6, pkt 2480).

¹⁵ Sechste Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern vom 24. März 1977.

¹⁶ Zehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG 1976, pkt 82.

¹⁷ ABl. nr L. 104 z 1975 r.

¹⁸ ABl. nr L. 327 z 1975 r.

budżetowego z 1973 r. Proponowane zmiany dotyczą trzech następujących zagadnień:

— Korzystania przez organy wspólnot z kompetencji budżetowych. Zagadnienie to wymagało zmiany na skutek przyznania Parlamentowi szerszych kompetencji w toku uchwalania budżetu i na skutek powołania Izby Rachunkowej. Parlament ma w szczególności decydować ostatecznie o przeniesieniach wydatków fakultatywnych. Jeżeli zaś wniosek o przeniesienie dotyczy zarówno wydatków fakultatywnych, jak i obligatoryjnych, to wówczas decyzja o ich dokonaniu należy do Parlamentu i do Rady. Niezależnie od tego poszczególne organy wspólnot mają być wyposażone w prawo dokonywania przeniesień kredytów w ramach swojej części budżetu, tj. między tytułami.

— Unowocześnienia i uproszczenia procedury budżetowej. W związku z tym przewidziane są następujące postanowienia: a) wprowadzenie europejskiej jednostki rachunkowej, b) generalne rozróżnienie między pełnomocnictwami do zobowiązań i pełnomocnictwami do zapłaty, c) uproszczenie opracowywania i wykonywania budżetu funkcjonalnego w dziedzinie finansowania badań naukowych, d) racjonalne zestawienie budżetu urzędu do spraw publikacji, e) coroczne określenie wewnętrznego podziału budżetu w toku procedury budżetowej.

Zagadnienia zawarte we wspomnianym projekcie wymagają pewnego komentarza. Unowocześnienie i uproszczenie postępowania budżetowego jest warunkowane kilkoma wspomnianymi już czynnikami. Przede wszystkim wprowadza się rozróżnienie pełnomocnictw do zobowiązań od pełnomocnictw do zapłaty. Ma to istotne znaczenie wobec przejścia na budżetowanie wieloletnie, którego następstwem jest konieczność wieloletniego finansowania różnych programów społecznych i gospodarczych. W wypadku na przykład programu inwestycyjnego, którego realizacja ma trwać 5 lat powstawać będą najpierw pełnomocnictwa zobowiązujące do stopniowego wykonywania poszczególnych fragmentów. Jednak w roku, w którym dany fragment jest realizowany i zarazem finansowany z budżetu następuje przekształcenie tych pełnomocnictw na pełnomocnictwa do zapłaty. Dzięki takiemu rozwiązaniu zabezpieczona jest ciągłość finansowania wieloletniego programu inwestycyjnego. W rezultacie zbędne staje się stosowanie w tych przypadkach różnego rodzaju postanowień szczególnych w prawie budżetowym. Ograniczy to również konieczność dokonywania przeniesień kredytów budżetowych w związku z realizacją programu wieloletniego.

Projekt Komisji zawiera wprawdzie obszerne zmiany, lecz i on nie stanowi generalnego przekształcenia obowiązującego prawa budżetowego. Sprawa zatem opracowania w pełni rozwiniętego prawa budżetowego wspólnot pozostaje nadal otwarta. Jest to złożone zagadnienie polityczno-finansowe i następne lata przyniosą zapewne wiele dalszych zmian, których treści nie sposób dzisiaj przewidzieć.

LA CARACTÉRISTIQUE DU DROIT BUDGÉTAIRE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Résumé

L'article est consacré à la discussion sur la formation du droit budgétaire des Communautés Européennes. On a discuté non seulement les principes de l'économie budgétaire déterminés dans le traité de Rome de 1957 mais aussi les ordinations budgétaires particulières. On a spécialement insisté sur la discussion du droit budgétaire des Communautés de l'année 1973 et sur les postulats de ses changements. L'accentuation de ces problèmes était à tel point essentiel, que dès le premier janvier 1978 le budget des Communautés Européennes a été équipé exclusivement de propres sources des revenus (une partie des recettes de l'impôt de la valeur additionnée, des taxes de douane et des versements à titre de l'importation des produits agricoles). Ce budget sera aussi déterminé en nommée unité européenne de comptabilité, qui se compose d'un panier des courses de valeur de tous les pays membres des Communautés et on établira une Chambre de Comptabilité comme un organe de contrôle de l'activité financière des Communautés. Tous ces changements on pour but d'investir au budget des Communautés une forme proche aux budgets nationaux et l'équipement des organes de communautés en une certaine sphère de l'autonomie financière. C'est donc une étape nouvelle du point de vue de la qualité du développement du droit budgétaire des Communautés.