

**UWARUNKOWANIA  
I BARIERY  
W PROCESIE NAPRAWY  
FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji  
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

Wydział Ekonomiczny  
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Wydział Prawa  
Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania  
im. Leona Koźmińskiego w Warszawie



50 LAT  
WYDAWNICTWA



**UWARUNKOWANIA  
I BARIERY  
W PROCESIE NAPRAWY  
FINANSÓW PUBLICZNYCH**

**Redakcja  
Jan Głuchowski  
Alicja Pomorska  
Jolanta Szolno-Koguc**

**Wydawnictwo KUL  
Lublin 2007**

Recenzent  
dr hab. Bożena Kołosowska

Opracowanie redakcyjne  
Elżbieta Struś

Opracowanie komputerowe  
Teresa Myśliwiec

Projekt okładki i stron tytułowych  
Agnieszka Gawryszuk

ISBN 978-83-7363-633-0

© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2007

Wydawnictwo KUL  
ul. Zbożowa 61, 20-827 Lublin  
tel. 0-81 740-93-40, fax 0-81 740-93-50  
e-mail: [wydawnictwo@kul.lublin.pl](mailto:wydawnictwo@kul.lublin.pl)  
[http:// wydawnictwo.kul.lublin.pl](http://wydawnictwo.kul.lublin.pl)

---

Druk i oprawa  
Drukarnia TEKST spółka jawna  
Emilia Zonik i wspólnicy  
ul. Wspólna 19, 20-344 Lublin  
e-mail: [drukarniatekst@interia.pl](mailto:drukarniatekst@interia.pl)

# PROGRAMOWANIE BUDŻETOWE W UNII EUROPEJSKIEJ

## Wprowadzenie

Uzasadnieniem planowania (programowania) budżetowego jest, z jednej strony, ograniczoność środków publicznych, które mogą być pozyskane do budżetu, oraz rozszerzanie się zakresu zadań sektora publicznego, w następstwie którego następuje wzrost wydatków publicznych. Z drugiej zaś jest wyjaśnienie kwestii, czy budżet ma być tylko funduszem transferowym, gromadzącym środki i alokującym je w określone dobra i usługi, czy też aktywnym instrumentem zarządzania, służącym efektywnej realizacji celów. Rola budżetu jako funduszu transferowego jest bliższa klasycznemu modelowi planowania, zwanym historycznym (przyrostowym). Bazą odniesienia przy takim projektowaniu wydatków publicznych jest poziom i struktura wydatków z poprzednich okresów, korygowanych o szereg czynników: danych wynikających z porównania uzyskanych już wyników z planem, prognozowanych wskaźników makroekonomicznych (inflacji, produktu krajowego brutto itd.), zmian prawa (np. zmian wysokości stawek podatkowych czy stawek waloryzacji świadczeń społecznych). Historyczna technika planowania pomimo względnego nieskomplikowania, niskiej czasochłonności i kosztochłonności uznawana jest obecnie za dosyć anachroniczną, wykazującą wiele niedoskonałości, chociażby w kontekście braku elastyczności przy weryfikacji podejmowanych decyzji bądź wobec zmian zachodzących w gospodarce w trakcie wykonywania budżetu<sup>1</sup>. Z tego też powodu w praktyce budżetowej pojawiły się inne techniki prognostyczne, ściślej nakierowane na racjonalizację wydatków publicznych przez pryzmat skuteczności i efektywności realizowanych celów. Wśród nich wymienić można:

<sup>1</sup> J. Stankiewicz, *Zagadnienia racjonalizacji wydatków publicznych*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. E. Ruśkowski, t. 2, Warszawa 2000, s. 304.

- 1) PBBS – Planning-Programming-Budgeting System;
- 2) Cost-Benefit Analysis;
- 3) ZBB – Zero-Base Budgeting;
- 4) MBO – Management by Objective<sup>2</sup>.

Nowoczesne metody projektowania wydatków przyjęto określać „programowaniem” dla odróżnienia od powszechnie stosowanego terminu „planowania”. Chodziło bardziej o wywołanie efektu psychologicznego, niż o wprowadzenie nowej instytucji; różnica ta ma charakter jedynie terminologiczny. W istocie planowanie i programowanie można ująć pod pojęciem „projektowania”, które jest immanentną cechą każdego budżetu, bez względu na technikę, która została zastosowana przy szacowaniu jego wielkości liczbowych. Z kolei w Unii Europejskiej (UE) przyjęło się nazewnictwo „programowania finansowego”, przy czym jest ono odnoszone do dwóch najważniejszych planów finansowych, o których będzie mowa w dalszej części referatu, tj. Perspektywy Finansowej i budżetu ogólnego<sup>3</sup>.

Zagadnienie planowania wydatków jest objęte jedną z najważniejszych funkcji, jaką powinien spełniać budżet, tj. funkcji zarządzania. Jej zakres obejmuje również takie elementy jak m.in.: planowanie dochodów, monitoring, kontrola wykonania dochodów i wydatków, możliwość podziału budżetu na część operacyjną i inwestycyjną<sup>4</sup>.

Przechodząc do programowania budżetowego we Wspólnocie, na wstępie należy zauważyć, iż jej budżet zajmuje szczególną pozycję z kilku powodów. Po pierwsze, ze względu na osobowość prawną Wspólnoty charakteryzuje się odrębnością i autonomicznością w stosunku do budżetów państw członkowskich pomimo wzajemnych powiązań dochodowo-wydatkowych. Sam fakt zasilania budżetu UE przez poszczególne państwa członkowskie nie powoduje jego prawnego uzależnienia. Środki budżetowe (własne zasoby finansowe) definiowane są „jako dochody podatkowe nieodwołalnie ulokowane we Wspólnocie w celu finansowania jej budżetu i przysługujące jej z mocy prawa bez potrzeby podejmowania odrębnych decyzji przez władze Państw Członkowskich”<sup>5</sup>. Przyjęcie takiej konstrukcji ma zapewnić finansową autonomię całej Wspólnoty.

<sup>2</sup> Szerzej na temat tych i innych metod programowania: J. Stankiewicz, *Zagadnienia racjonalizacji wydatków*, s. 305-315; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 215-218.

<sup>3</sup> W podstawowych aktach regulujących problematykę budżetową występuje głównie termin „budżet ogólny Wspólnot Europejskich”, natomiast w Dzienniku Urzędowym zawierającym sam budżet funkcjonuje pojęcie „budżetu ogólnego UE”. Jest to uzasadnione faktem ujęcia w budżecie części środków na finansowanie zadań wynikających z II i III filaru UE.

<sup>4</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne*, s. 219.

<sup>5</sup> European Commission, *European Union Public Finance*, Luxemburg 2002, s. 101. Podstawę prawną dochodów budżetu ogólnego UE stanowi decyzja Rady nr 2000/597/WE z 29 września 2000 r. w sprawie systemu zasobów własnych (Dz.Urz. UE L z 7 października 2000 r., nr 253, s. 42 ze zm.).

Po drugie, kształt budżetu zdeterminowany będzie celami, dla których Wspólnota została ustanowiona. Te ogólne zostały określone w art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>6</sup>, m.in.: popieranie zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, podwyższanie poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej oraz solidarności między państwami członkowskimi. Z kolei w ramach celów ogólnych wyróżnić będzie można cele szczegółowe realizowane poprzez bieżącą politykę UE.

Po trzecie, istotny jest również aspekt politycznej roli Wspólnoty, której działalność nie tylko skupia się na państwach członkowskich, ale również obejmuje inicjatywy na rzecz krajów trzecich całego świata oraz organizacji międzynarodowych, co ma swoje odzwierciedlenie w konstrukcji budżetu ogólnego. W konsekwencji w procesie jego wykonywania bierze udział szereg kategorii podmiotów:

1) organy „własne” Wspólnoty – bezpośrednie i pośrednie wykonywanie budżetu na zasadzie scentralizowanej;

2) państwa członkowskie i państwa trzecie – wykonywanie budżetu poprzez podział lub decentralizację zarządzania;

3) organizacje międzynarodowe – wykonywanie wspólne<sup>7</sup>.

Jasno zdefiniowane cele ogólne i szczegółowe, przyjęta technika programowania oraz sposób podejmowania czynności wynikających z funkcji zarządzania budżetu będą przekładały się na jego konstrukcję – klasyfikację tworzonego budżetu (planu finansowego), która również zostanie przedstawiona w niniejszym referacie w odniesieniu do budżetu UE.

## 1. Czasowe horyzonty planowania budżetowego w UE

Biorąc pod uwagę okres, na który projektowane są środki budżetowe, mające za zadanie finansować realizację ustalonych celów, proces programowania budżetowego w Unii Europejskiej przebiega:

– po pierwsze – w średnioterminowym horyzoncie czasowym poprzez uchwalanie siedmioletnich ram finansowych, tzw. Perspektyw Finansowych; obecnie obowiązujące ramy dotyczą lat 2007-2013<sup>8</sup>,

<sup>6</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C z 24 grudnia 2002 r., nr 325, s. 33.

<sup>7</sup> Art. 53-57 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. UE L z 16 września 2002 r., nr 248, s. 1 ze zm.), powoływane dalej jako RF.

<sup>8</sup> Porozumienie międzyinstytucjonalne z 17 maja 2006 r. (2006/C 139/01) pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania

– po drugie – w krótkoterminowym horyzoncie czasowym w formie budżetu ogólnego UE ustanawianego na okres jednego roku kalendarzowego.

Z jednej strony Perspektywa Finansowa i budżet ogólny są „efektami” procesu planowania dochodów i wydatków UE, stanowią o jego jakości. Z drugiej zaś należą do instrumentów (średnio- i krótkoterminowych) zarządzania finansowego warunkujących efektywność realizacji postawionych priorytetów UE przy określonych nakładach. Pomędzy Perspektywą a budżetem zachodzą ściśle korelacje, ale biorąc pod uwagę chociażby czasowy aspekt ich obowiązywania, nie są to jednak instytucje tożsame.

Istotą ram finansowych jest to, iż na siedmioletni okres wyznaczają ogólne polityczne priorytety Unii Europejskiej oraz maksymalne pułapy wydatków (tzw. środki na zobowiązania) przeznaczonych na ich finansowanie, które mogą być zapisane w poszczególnych budżetach rocznych. Będą więc one determinować, ale tylko do pewnego stopnia, proces programowania wydatków tegoż budżetu. W istocie Perspektywa ani nie zastępuje budżetu ogólnego, ani nie zwalnia odpowiednich organów (Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady) z obowiązku przeprowadzenia corocznej procedury jego opracowywania i uchwalania. Konstrukcyjnie Perspektywa nie może być zaliczona do planu finansowego o cechach budżetu. Po pierwsze, ze względu na fakt, iż brak jej strony dochodowej. Wskazuje, co prawda, maksymalny limit środków finansowych, tzw. zasobów własnych w postaci procentowej (1,24% dochodu narodowego brutto państw członkowskich), jednak limit ten wynika z innego aktu prawnego (decyzja Rady nr 2000/597/WE w sprawie systemu zasobów własnych), a i w jej strukturze nie wyodrębnia poszczególnych źródeł (kategorii) dochodów.

Po drugie, strona wydatkowa charakteryzuje się ograniczoną szczegółowością w porównaniu z budżetem. Środki zostały podzielone w ramach tzw. działów (*headings*) i poddziałów (*sub-headings*). Określają one tylko ogólne, globalne cele, które będą realizowane w okresie siedmioletnim, np. „Dział 1. Trwały wzrost”, „Poddział 1a. Konkurencyjność na rzecz zatrudnienia”. Ta ogólna klasyfikacja sprawia, że faktycznie nie jest możliwe bezpośrednie ponoszenie wydatków na podstawie Perspektywy Finansowej, chociaż jest do pewnego stopnia skorelowana z klasyfikacją budżetu rocznego.

Po trzecie, specyfika ram finansowych wynika ze złożonego charakteru prawnego ujętych w niej środków przeznaczanych na wydatki. Z jednej strony bowiem, co zostało już zasygnalizowane, kwoty te będą stanowiły bezwzględne pułapy wydatków w budżecie ogólnym i muszą być przestrzegane w toku procedury budżetowej (§ 12 porozumienia międzyinstytucjonalnego). Z drugiej zaś środki niewprowadzone (autoryzowane) do konkretnego budżetu roc-

---

finansami (Dz.Urz. UE C z 14 czerwca 2006 r., nr 139, s. 1), powoływane dalej jako porozumienie międzyinstytucjonalne.



go, chociażby były przewidziane w Perspektywie, nie mogą być wydatkowane w bieżącym roku ani w okresie późniejszym. W pełnym zakresie zastosowanie znajduje tu zasada roczności (art. 6-13 RF), łącznie z jej konsekwencjami, które z niej wynikają, tj. wygasaniem wydatków. Będą one również występowały w przypadku autoryzowanych kwot w budżecie, które jednak nie zostały zrealizowane w toku jego wykonywania. Na tej podstawie należy stwierdzić, że zasada roczności w żadnym wypadku nie stoi w sprzeczności z siedmioletnim horyzontem czasowym Perspektywy.

Nieprzekraczalne limity wydatków Perspektywy Finansowej w czasie jej obowiązywania mogą ulec pewnym modyfikacjom. Ich źródłem są instrumenty tzw. corocznego dostosowywania ram finansowych. Jednym z nich jest tzw. dostosowanie techniczne (*technical adjustment*), które dokonywane jest przez Komisję przed rozpoczęciem procedury budżetowej i polega na uaktualnieniu o stały wskaźnik (tzw. deflator) w wysokości 2% wskazanych kwot wydatków, jak również uaktualnieniu wartości dochodu narodowego brutto (DNB). Kolejnym instrumentem jest dostosowanie związane z wykonywaniem (*adjustments connected with implementation*), które może zostać zastosowane z inicjatywy Komisji przez władzę budżetową (Radę i Parlament Europejski). Dla zrozumienia tego mechanizmu należy w pierwszej kolejności przedstawić przyjęty model konstrukcji strony wydatkowej Perspektywy i budżetu ogólnego UE. Składają się na niego dwie kategorie środków, tj. środki na zobowiązania (*commitment appropriations*) i środki na płatności (*payment appropriations*), które są niezwykle istotnymi czynnikami w procesie planowania i realizowania wydatków w perspektywie przekraczającej okres jednego roku budżetowego; stanowią również o przyjętej memoriałowo-kasowej metodzie wykonywania budżetu ogólnego UE. Zgodnie z art. 7 ust. 2 RF środki na zobowiązania stanowią kwotę wydatków z tytułu zobowiązań prawnych zaciągniętych na bieżący rok budżetowy, natomiast środki na płatności (art. 7 ust. 3 RF) pokrywają wydatki wynikające z zobowiązań prawnych zaciągniętych w bieżącym roku budżetowym i/lub w latach poprzednich. Taka metoda rozliczania środków pozwala ustalić rzeczywiste obciążenie budżetu, wynikające z przyjętych i niekoniecznie wymagalnych zobowiązań (co przy samej metodzie kasowej jest niemożliwe), i w związku z tym umożliwia lepsze planowanie ich wydatkowania w stosunku do istniejących potrzeb budżetowych. Tak więc istotą mechanizmu dostosowania związanego z wykonywaniem Perspektywy Finansowej, abstrahując w tym momencie od szczegółów, jest zachowanie odpowiednich relacji pomiędzy środkami na płatności i środkami na zobowiązania.

Obok instrumentów dostosowawczych Perspektywa może ulec modyfikacji na wniosek Komisji w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych okoliczności, ale przy zachowaniu limitu zasobów własnych. Ponadto na podstawie § 30 porozumienia międzyinstytucjonalnego Komisji przysługuje inicjatywa przedstawienia propozycji ram finansowych na kolejny okres siedmioletni.

Pomimo wskazanych różnic funkcjonowanie Perspektywy jako średnio-terminowego instrumentu zarządzania finansowego znacząco wpływa na kształt debaty budżetowej w kwestiach poziomu wydatków budżetowych, wyborze metod finansowania, politycznej oceny priorytetów, które mają być osiągnięte. Uchwalanie ram finansowych sprawia, że polityka budżetowa UE staje się bardziej przewidywalna, pozwala państwom członkowskim na lepsze planowanie i zarządzanie środkami w ich własnych budżetach, mając na uwadze przeznaczanie wydatków z budżetu ogólnego UE. W efekcie dyskusja w toku corocznej procedury budżetowej skupia się bardziej na nieuniknionych politycznych negocjacjach i na efektywnej alokacji dostępnych środków pomiędzy różne działania UE, biorąc pod uwagę stopień osiągniętych rezultatów w stosunku do postawionych zadań<sup>9</sup>.

## 2. Programowanie budżetu ogólnego UE

### 2.1. Etapy programowania budżetu ogólnego

Proces programowania budżetu ogólnego, oprócz pewnych elementów niejako „narzuconych” przez Perspektywę Finansową (np. pułap wydatków globalnych), przebiega na podstawie i przy uwzględnieniu normatywnych zasad budżetowych uregulowanych w rozporządzeniu finansowym nr 1605/2002. Art. 3 wyróżnia następujące zasady: jednolitości, rzetelności budżetowej, jednoroczności, równowagi, jednostki rozliczeniowej, uniwersalności, specyfikacji, należytego zarządzania finansami oraz przejrzystości. Wyznaczają one ramy prawne dla opracowywanego przez Komisję wstępnego projektu budżetu, który następnie zostanie poddany procedurze uchwalenia przez władzę budżetową. Wyznaczanie celów, określanie metod ich realizacji oraz przeznaczanie środków z budżetu ogólnego niezbędnych do realizacji nie może odbywać się bez uwzględniania otoczenia prawnego, w którym budżet ten funkcjonuje, pomimo bądź co bądź jego zarządczego i ekonomicznego charakteru.

*Stricte* czynności planistyczne w odniesieniu do budżetu ogólnego UE dokonywane są na etapie opracowywania jego projektu przez Komisję Europejską, co nie oznacza, że udziału w nim nie biorą organy władzy budżetowej. Wstępny projekt budżetu jest efektem i jednym z etapów przyjętej we Wspólnocie metody programowania, realizacji oraz ewaluacji ustalonych priorytetów (celów). Opiera się ona na cyklu Strategic Planning Programming (SPP)/Activity Based Management (ABM).

<sup>9</sup> European Commission, *European Union Public Finance*, s. 123.

Pierwszym etapem w procedurze przygotowywania wstępnego projektu budżetu dla danego roku budżetowego n<sup>10</sup> jest tzw. debata kierunkowa (*orientation debate*), która przebiega wewnątrz Komisji w listopadzie i grudniu roku n-2. W jej toku ustalane są polityczne priorytety, których lista wraz z określeniem zasobów ludzkich i finansowych potrzebnych do ich realizacji są następnie przedstawione w dokumencie Roczna Strategia Polityczna (*Annual Policy Strategy*)<sup>11</sup>; dzieje się to zazwyczaj w końcu lutego roku n-1. Jest ona również prezentowana przez szefa Komisji na forum Rady i Parlamentu, gdzie stanowi przedmiot dyskusji. Ustalanie priorytetów działań jest ściśle związane z wprowadzoną do budżetu ogólnego od r. 2004 nową nomenklaturą budżetową ABB (*activity-based budgeting*), bazującą na jasno określonych obszarach aktywności politycznej (*policy areas*) UE. Przeszło 30 obszarów polityki (np. sprawy gospodarcze i finansowe, przedsiębiorstwa, konkurencja, zatrudnienie i sprawy społeczne) podzielono następnie na około 200 dziedzin<sup>12</sup>. Nomenklatura ABB ma za zadanie realizować zasadę należytego zarządzania finansami opartą na zasadach gospodarności, efektywności i skuteczności (art. 27 RF). Nadaje też w pewnym zakresie budżetowi ogólnemu charakter zadaniowy.

W etapie drugim na bazie rocznej strategii politycznej Komisja oraz poszczególne organy Wspólnoty (Parlament, Rada, Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy, Komitet Społeczno-Ekonomiczny, Komitet Regionów, Rzecznik Praw Obywatelskich, Europejski Pełnomocnik ds. Ochrony Danych) przygotowują własne preliminarze dochodów i wydatków, które po skonsolidowaniu przez Komisję przesłane są na przełomie kwietnia i maja roku n-1 jako wstępny projekt budżetu do władzy budżetowej celem uchwalenia. Nie należy zapominać, iż w tym czasie Komisja (w lutym roku n-1) dokonuje corocznego dostosowania technicznego Perspektywy Finansowej oraz może wystąpić do władzy budżetowej z wnioskiem o dokonanie jej dostosowania w związku z wykonywaniem. Mechanizmy dostosowawcze mają bowiem wpływ na kształt wstępnego projektu budżetu, np. w odniesieniu do limitu wydatków. Dokumentem w większym stopniu o charakterze wykonawczym w stosunku do strategii politycznej, sporządzanym w listopadzie roku n-1, który również podlega konsultacji z organami władzy budżetowej, jest program legislacyjny i program prac Komisji (*Commission Legislative*

<sup>10</sup> Podane terminy wynikają z praktyki budżetowej. Poszczególne czynności w ramach procedury budżetowej zazwyczaj dokonywane są wcześniej, aniżeli wynika to z terminów ustalonych w przepisach prawa.

<sup>11</sup> Roczna strategia polityczna na rok 2007, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0122en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0122en01.pdf).

<sup>12</sup> European Commission, *European Union Public Finance*, s. 165; patrz też budżet ogólny UE na rok budżetowy 2007 (Dz.Urz. UE L z 16 marca 2007 r., nr 77, s. 1 ze zm.) w sekcji 3 dotyczącej Komisji.

and Work Programme)<sup>13</sup>. Zawiera on inicjatywy Komisji w poszczególnych dziedzinach działalności UE w celu realizacji przyjętych priorytetów. Program połączony jest z zestawieniem propozycji inicjatyw w obszarze prawa wspólnotowego ze wskazaniem konkretnych aktów prawnych, których te inicjatywy miałyby dotyczyć. Propozycje mogą mieć charakter legislacyjny, tj. polegają na nowelizacji aktów prawnych (wnioski legislacyjne), bądź pozalegisłacyjny (komunikaty).

Dalsze etapy cyklu SPP/ABM dotyczą już wykonywania budżetu i oceny realizacji zadań. W styczniu danego roku budżetowego poszczególne dyrektoriaty Komisji przygotowują tzw. roczne plany zarządzania (Annual Management Plans). Ich celem jest, po pierwsze – przełożenie inicjatyw i strategicznych celów Komisji na konkretne działania wraz z dostarczeniem instrumentów wykonawczych, po drugie – badanie i raportowanie realizowanych działań i posiadanych zasobów przez dany dyrektoriat. W marcu po upływie roku budżetowego dyrektoriaty Komisji sporządzają roczne sprawozdania z działalności (Annual Activity Reports)<sup>14</sup>, które są odzwierciedleniem rocznych planów zarządzania w odniesieniu do osiągniętych rezultatów; zawierają informacje o sposobie zarządzania środkami, wewnętrznej kontroli i zestawienia finansowe.

Obok finansowego aspektu programowania budżetowego w UE należy również podkreślić jego aspekt prawny. Wskazany on został, po pierwsze, we wspomnianym już programie legislacyjnym i programie prac Komisji. Pod drugie – w § 46 porozumienia międzyinstytucjonalnego, w którym prawodawca wspólnotowy wprost wskazuje na potrzebę powiązania programowania finansowego z programowaniem prawodawczym. Po trzecie – w art. 28 ust. 1 RF, zgodnie z którym jakikolwiek wniosek przedłożony władzy prawodawczej, który może mieć wpływ na budżet, musi zawierać sprawozdanie finansowe wraz z oceną *ex ante* i *ex post*. Sprawozdania te funkcjonują jako legislacyjne zestawienia finansowe (*legislative financial statement*), a ich celem jest dostarczenie informacji o finansowych skutkach składanych propozycji legislacyjnych dla budżetu ogólnego. W treści zestawienia należy dokładnie wskazać, czy wniosek posiada wpływ finansowy, jeżeli tak, to konkretnie, na którą część budżetu (ze wskazaniem konkretnego numeru podziałki klasyfikacyjnej) oraz jakiego obszaru działalności dotyczy zgodnie z nomenklaturą ABB. Po czwarte – w art. 49 ust. 1 RF, nakładającego obowiązek uprzedniego przyjęcia aktu podstawowego (aktu prawa wtórnego), zanim jakiegokolwiek środki przewidziane w budżecie ogólnym będą podlegały wydatkowaniu.

<sup>13</sup> Program legislacyjny i program prac Komisji na rok 2007, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2006/com2006\\_0629pl01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2006/com2006_0629pl01.pdf).

<sup>14</sup> Roczne sprawozdania z działalności 2006, [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm).

## 2.2. Programowanie budżetowe a klasyfikacja budżetu ogólnego

Określona technika planowania budżetowego będzie miała odzwierciedlenie w konstrukcji tworzonego budżetu. Za klasyczny model, stosowany w budżetach większości państw, także w budżecie ogólnym UE, należy uznać konstrukcję opartą na układzie podziałek klasyfikacji budżetowej, w które „wpisane” są poszczególne kategorie środków (dochody, wydatki, przychody, rozchody). Budżet taki określany jest budżetem liniowym, wyrażającym zasadę szczegółowości. Zasada ta, określana też zasadą specyfikacji, w prawie wspólnotowym została uregulowana w art. 21 RF, który stanowi, iż środki przeznaczane są na cele szczególne w ramach tytułów (*tiles*) i rozdziałów (*chapters*). Z kolei rozdziały dzielą się na artykuły (*articles*) i pozycje (*items*). Jest to podział o charakterze przedmiotowym, dotyczącym rodzaju i przeznaczenia środków (art. 41 ust. 1 RF). W budżecie ogólnym zastosowano także klasyfikację podmiotową. Jej wyrazem są sekcje (*sections*), które odpowiadają poszczególnym organom (Parlament, Rada, Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy, Komitet Społeczno-Ekonomiczny, Komitet Regionów, Rzecznik Praw Obywatelskich, Europejski Pełnomocnik ds. Ochrony Danych) i w ramach których stosuje się wskazaną wyżej klasyfikację przedmiotową w odniesieniu do dochodów i wydatków tych organów. Dodatkowo budżet zawiera skrócone odrębne zestawienie dochodów i wydatków (art. 40 lit. a RF).

Efekty programowania budżetowego w UE oparte na cyklu SPP/ABM, wraz z zastosowaniem nomenklatury ABB, szczególnie będą widoczne w sekcji 3 budżetu odnoszącej się do wydatków Komisji. Klasyfikacja budżetowa tej sekcji została skonstruowana nieco odmiennie od pozostałych (art. 41 ust. 2 RF):

– po pierwsze – w odróżnieniu od standardowego podziału dochodów i wydatków wszystkich instytucji zgodnie z ich przeznaczeniem i rodzajem wydatki Komisji zostały pogrupowane w odniesieniu do obszarów poszczególnych polityk zgodnych z nomenklaturą ABB, a kryterium ich ponoszenia jest cel,

– po drugie – wydatki wszystkich organów mają charakter administracyjny i operacyjny, głównie związany z bieżącym funkcjonowaniem; natomiast dodatkowo wydatki Komisji mają realizować na konkretne działania wynikające z poszczególnych polityk.

Taki sposób klasyfikowania wydatków ma podkreślić zadaniowy charakter budżetu, służący finansowaniu głównych i szczegółowych celów Wspólnoty. Umożliwia dokonywanie oceny zadań z uwzględnieniem kryteriów gospodarności, efektywności i skuteczności (art. 27 RF).

Reasumując, proces programowania budżetowego UE charakteryzuje się następującymi cechami:

- 1) średnioterminowość okresu projektowania wydatków;
- 2) dwuetapowość projektowania wydatków – uchwalanie instrumentów zarządzania finansowego: średnioterminowego – siedmioletniej Perspektywy Finansowej i krótkoterminowego – rocznego budżetu ogólnego UE;
- 3) celowość – powiązanie ustalanych w toku procesu programowania celów (priorytetów) ze środkami finansowymi służącymi ich realizacji;
- 4) dokonywanie oceny wydatkowania środków według kryterium gospodarności, efektywności i skuteczności, przy wykorzystaniu metod *ex ante* i *ex post*;
- 5) finansowoprawny wymiar – powiązanie projektowanych wydatków z wymogiem istnienia podstaw prawnych upoważniających do ich ponoszenia.