

IMPACTUL BUGETULUI UNIUNII EUROPENE

*Prof.univ.dr. Romeo Ionescu
Asist.univ.drd. Gabriela Marchis
Universitatea "Danubius"-Galați*

Abstract: European Union budget is the most important instrument which affects the quantum of expenses and incomes of all the political fields of the Community. European Union budget cannot be compared with a national budget, because of its significant characteristics. This paper intends to reveal these peculiarities and the principles that govern the manner in which this budget works (unity, universality, equilibrium between incomes and expenses and annuity) in order to ensure the transparency of the control activity.

Bugetul U.E. este un instrument care determină mărimea cheltuielilor care pot fi efectuate în fiecare domeniu de politică în care U.E. este implicată, precum și veniturile care se așteaptă să fie colectate pentru a finanța aceste activități în anul respectiv.

În concordanță cu Reglementările Financiare din anul 2002, bugetul poate fi definit ca „instrumentul care, pentru fiecare an financiar în parte, previzionează și autorizează toate veniturile și cheltuielile considerate necesare pentru U.E.” (Council Regulation No. 1605/25 iunie 2002, Articolul 4).

Bugetul U.E. nu poate fi comparat cu bugetul unui stat național, deoarece prezintă particularități semnificative. De exemplu, în procesul de adoptare a deciziilor și de funcționare, Uniunea Europeană trebuie să respecte principiile și să realizeze compromisuri între state diferite, mai ales în probleme precum agricultura sau dezvoltarea regională. În astfel de probleme, interesele individuale ale statelor membre U.E. sunt diferite iar uneori chiar antagonice.

În plus, bugetul U.E. trebuie să fie diferențiat de cel al unei organizații internaționale, care este finanțat din contribuțiile statelor membre, deoarece principalul său obiectiv îl constituie accentuarea integrării. În acest scop, bugetul U.E. se întocmește și funcționează după reguli specifice.

Regulile referitoare la procedurile bugetare, la resursele și la cheltuielile bugetare fac obiectul Articolelor 268-280 din Tratatul Comunității Europene.

Regulamentul Financiar, considerat un fel de „biblie financiară”, cuprinde detalii specifice referitoare la procedurile bugetare și la implementarea acestora. În plus, există o multitudine de alte dispoziții referitoare la bugetul U.E. (recomandări, rezoluții), care au început să joace un rol important în acest domeniu, mai ales după semnarea Acordului Inter-instituțional din 6 mai 1999.

Procedura de redactare a bugetului comunitar este stipulată de Tratatul U.E. amendat prin Tratatul de la Amsterdam (Articolele 268 – 280). Inițial, se realizează un „plan preliminar de buget” pe baza estimărilor privind necesitățile și prioritățile politice ale U.E. pentru anul următor. Acest plan este înaintat Consiliului care îl amendează și îl adoptă, moment în care devine „proiect de buget”. În etapa imediat următoare este înaintat Parlamentului European, a cărui competențe depind de natura cheltuielilor. În cazul cheltuielilor cu caracter obligatoriu¹ Parlamentul propune doar amendamente, iar Consiliul deține puterea de a fixa suma finală, în timp ce, în cazul cheltuielilor cu caracter neobligatoriu Parlamentul stabilește proiectul de buget. După două citiri din partea fiecărei instituții, Parlamentul European este cel care adoptă bugetul final, iar Președintele Parlamentului îl semnează. Din acest moment, bugetul european intră în vigoare și nu mai poate fi atacat de nici una dintre instituții.

Dacă, după cele două citiri ale proiectului de buget, desfășurate în perioada mai – decembrie a fiecărui an, Parlamentul și Consiliul nu reușesc să ajungă la o înțelegere asupra nivelului cheltuielilor la nivel comunitar, Parlamentul are dreptul de a respinge în totalitate bugetul, iar procedura se reiterează de la început.

Odată adoptat, implementarea bugetului este monitorizată permanent de către Parlament, prin intermediul Comisiei de Control Bugetar. Articolul 274 al Tratatului Uniunii Europene arată că „responsabilitatea implementării bugetului revine în totalitate Comisiei”. În realitate, Comisia are nevoie de sprijinul statelor membre pentru a realiza managementul anumitor politici: politica agricolă, politica de dezvoltare regională, etc.. În afara responsabilității de implementare per ansamblu a bugetului comunitar, Comisia are propriile ei departamente care răspund de implementarea directă a unei părți din bugetul U.E. în domeniile politicilor interne (cercetare, educație, formare profesională, politica urbană, sprijinirea I.M.M.-urilor, dezvoltarea unor noi forme de energie, telecomunicații, etc.) și acțiunilor externe.

¹ clasificate astfel în Tratatatele europene sau în actele legislative adiționale.

Implementarea bugetului comunitar, indiferent de modalitatea de realizare, trebuie să urmărească în permanență îndeplinirea condiției de eficiență. Atribuțiile instituțiilor europene nu se rezumă doar la oferirea sprijinului financiar pentru anumite tipuri de proiecte, ci au un spectru larg, urmărind îndeosebi ca banii europeni să fi cheltuiți în mod corect și ca obiectivele propuse să fie îndeplinite. În acest sens, activitățile Comisiei se concentrează pe activitatea de evaluare a planului de cheltuieli, după cum urmează:

👉 înainte de a fixa nivelul cheltuielilor aferente unui program, se realizează o verificare atentă a programului pentru a determina dacă propunerile înaintate sunt realiste și dacă activitățile și resursele necesare permit îndeplinirea optimă a obiectivelor propuse;

👉 odată ce programul a fost finalizat, rezultatele trebuie analizate pentru a determina dacă obiectivele au fost îndeplinite cu costuri minime.

Mărimea bugetului U.E. nu este atât de mare: în anul 2003, de exemplu, bugetul U.E. a fost de 99,68 miliarde euro și a reprezentat numai 1,02% din PNB-ul U.E.. În comparație cu unele bugete naționale, bugetul U.E. este mult mai mic. Spre exemplu, în anul 2002, bugetul U.E., în valoare de 95 miliarde euro, a fost mai mic cu aproape 20% decât bugetul Regatului Unit.² Cu alte cuvinte, contribuția zilnică a unui cetățean european la bugetul comunitar însumează doar 70 de euro-centi.

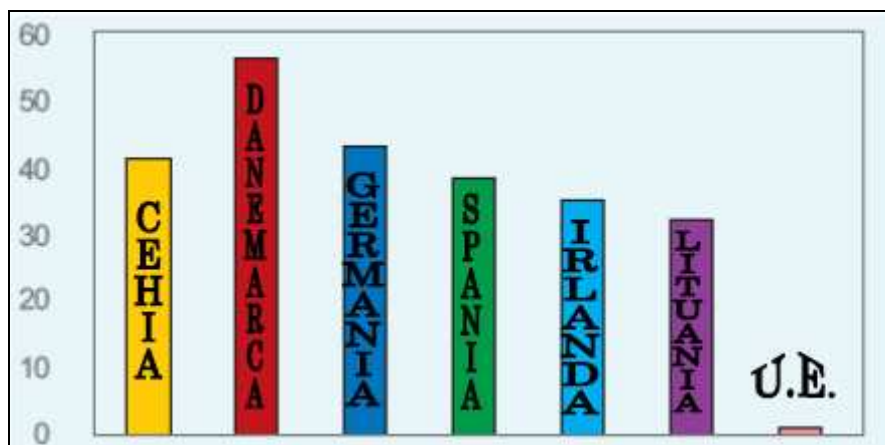


Figura 1.: Veniturile bugetare a unor state membre comparativ cu veniturile bugetului comunitar (% din PIB, 2004)

Sursa: Eurostat

² Schreyer M. (2002), *The Reunification of Europe*, Public Service Review, Accession States, Winter Public Service Communication Agency.

În scopul asigurării unei funcționări optime a bugetului comunitar și pentru a elimina posibilitatea apariției unor noi crize, precum cele din anii '80, sistemul bugetar actual este bazat pe programarea pe termen mediu a cheltuielilor.

Comisia, Parlamentul și Consiliul European stabilesc împreună detaliile cheltuielilor aferente fiecărui capitol esențial pe o perioadă de 6 ani.


Această manieră de abordare reflectă prioritățile politice ale instituțiilor pentru perioada respectivă. Principalele **capitole de cheltuieli bugetare** la nivelul U.E. se referă la: ☞ Politica Agricolă Comună; ☞ Problemele structurale; ☞ Politicile interne; ☞ Acțiunile externe; ☞ Administrație; ☞ Rezerve; ☞ Fonduri pre-aderare.

Aceste prevederi financiare sunt, ulterior, translatate în bugetele anuale care, la rândul lor, sunt structurate pe aceleași șapte categorii (capitole).

Deși acest sistem prezintă suficiente avantaje, el introduce o anumită rigiditate în cadrul fiecărui buget anual.

Bugetul U.E. prezintă și o importantă funcție de redistribuire, transferând fonduri de la regiunile bogate către cele sărace, în scopul atingerii convergenței (politica structurală).


Bugetul U.E. se fundamentează pe următoarele **principii**:

 unitatea: toate veniturile și toate cheltuielile trebuie prezentate împreună, într-un singur document. Conform Articolului 268 al Tratatului, U.E. are un singur buget.


Acest principiu nu împiedică agențiile europene în a avea propriile lor bugete, nici existența Fondului European de Dezvoltare, care finanțează dezvoltarea țărilor A.C.P..


Politica Comună Externă și de Securitate, Justiția și Afacerile Interne sunt și ele finanțate din bugetul general al U.E., dar trebuie făcută distincția între cheltuielile administrative (care se regăsesc în bugetul general) și cheltuielile de operare (operative), care pot lipsi din bugetul general, dacă Consiliul European decide în unanimitate acest lucru.

Un caz aparte apare la capitolul Politica Externă și de Securitate Comună, atunci când se face referire la cheltuielile legate de operațiuni militare sau de apărare³. În aceste situații de excepție, cheltuielile vor fi susținute de statele membre, în concordanță cu PNB-urile lor, dacă Consiliul nu decide în unanimitate altceva, sau, în cazul operațiunilor militare și de apărare, pe baza unei declarații formale a statelor membre.

 universalitatea: toate veniturile bugetare sunt folosite pentru a finanța toate cheltuielile bugetare.

³ Articolele 28 și 42 din Tratatul U.E..

 echilibrul dintre venituri și cheltuieli: în vederea obținerii unui buget echilibrat⁴. Atunci când bugetul U.E. se încheie cu un excedent, surplusul este considerat un venit adițional, care va fi inclus în bugetul din anul financiar următor. Ca urmare, orice excedent bugetar la nivelul U.E. nu poate fi folosit ca instrument de intervenție în economie, așa cum sugerează teoria keynes-istă.

 anualitatea: perioada de timp care este acoperită de un buget este cea de un an calendaristic⁵.

Aceste patru principii asigură transparența bugetului și ușurează activitatea de control.

Bibliografie:

[1] Schreyer M., *The Reunification of Europe*, Public Service Review, Accession States, Winter Public Service Communication Agency, 2002.

[2] European Council, *Council Regulation* No. 1605/25 iunie 2002, Articolul 4.

⁴ Articolul 269 din Tratatul de la Maastricht

⁵ Articolul 272.1 din Tratatul de la Maastricht