

ROCZNOŚĆ I WIELOLETNIOŚĆ W FINANSACH PUBLICZNYCH

redakcja naukowa
Eugeniusz Ruśkowski

Eugeniusz Ruśkowski
Janusz Stankiewicz
Marcin Tyniewicz
Urszula K. Zawadzka-Pąk

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

ROCZNOŚĆ I WIELOLETNIOŚĆ W FINANSACH PUBLICZNYCH

redakcja naukowa
Eugeniusz Ruśkowski

Eugeniusz Ruśkowski
Janusz Stankiewicz
Marcin Tyniewicki
Urszula K. Zawadzka-Pąk



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki
przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/H55/03357

Stan prawny na 1 sierpnia 2014 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Teresa Lubińska

Dr hab. Marta Postuła, prof. Akademii Leona Koźmińskiego

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne

Ewa Wiater

Łamanie

JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumieł, Krzysztof Drzewiecki

Układ typograficzny

Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Eugeniusz Ruśkowski, Janusz Stankiewicz,
Marcin Tyniewicz, Urszula Kinga Zawadzka-Pąk

ISBN 978-83-264-3397-9

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 7

Wprowadzenie / 11

CZĘŚĆ I

ROCZNOŚĆ I WIELOLETNIOŚĆ W FINANSACH PUBLICZNYCH UNII EUROPEJSKIEJ I WYBRANYCH KRAJÓW EUROPEJSKICH

Rozdział 1

Unia Europejska / 17

Rozdział 2

Republika Białorusi / 43

Rozdział 3

Republika Czeska / 55

Rozdział 4

Republika Francuska / 67

Rozdział 5

Republika Litewska / 89

Rozdział 6

Rzeczpospolita Polska / 109

Rozdział 7

Federacja Rosyjska / 122

Rozdział 8

Republika Słowacka / 135

Rozdział 9

Ukraina / 148

Rozdział 10

Węgry / 161

Rozdział 11

Wielka Brytania / 175

CZĘŚĆ II

WYBRANE PROBLEMY SZCZEGÓŁOWE

W ŚWIELE WYNIKÓW BADAŃ

Rozdział 1

Ewolucja relacji między zasadą roczności i zasadą wieloletniości w finansach publicznych oraz możliwości ich dalszego rozwoju w wybranych krajach europejskich / 193

Rozdział 2

Wieloletnie planowanie finansowe państwa w Polsce na tle wybranych krajów europejskich / 211

Rozdział 3

Budżetowanie zadaniowe a programowanie wieloletnie finansów publicznych / 233

Rozdział 4

Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich – jej rola w upowszechnianiu zasady wieloletniości w finansach publicznych oraz problemy interpretacyjne i praktyczne / 249

Konkluzje / 263

Summary / 269

Bibliografia / 275

Autorzy / 287

Wykaz skrótów

Akty prawne

dyrektywa 2011/85/UE	dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41)
KB FR	kodeks budżetowy Federacji Rosyjskiej – Biudżietnyj kodeks Rossijskoj Fiedieracii ot 31 ijulja 1998 g., nr 145–FZ
Konstytucja FR	Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta dnia 12 grudnia 1993 r.
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
Konstytucja RS	Konstytucja Republiki Słowacji z dnia 1 września 1992 r.
rozporządzenie nr 966/2012	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. UE L 298 z 26.10.2012, s. 1, z późn. zm.)
rozporządzenie nr 1311/2013	rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 884)

rozporządzenie 1466/97/WE	rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 209 z 2.08.1997, s. 1, z późn. zm.)
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
TUE	Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13)
u.f.p.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
ustawa č. 218/2000 Sb.	czeska ustawa o regułach budżetowych i zmianie niektórych ustaw – zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
ustawa č. 250/2000 Sb.	czeska ustawa o regułach budżetowych budżetów terenowych – zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
ustawa LOLF	francuska ustawa organiczna nr 2001-692 o ustawach finansowych z dnia 1 sierpnia 2001 r. (JORF nr 177 z 2 sierpnia 2001 r.)
ustawa organiczna o programowaniu	francuska ustawa organiczna nr 2012-1403 z dnia 17 grudnia 2012 r. o programowaniu i zarządzaniu finansami publicznymi (JORF nr 294 z 18 grudnia 2012 r.)

Inne

AME	<i>Annually Managed Expenditure</i> (wydatki zarządzane roczne)
Analizy BAS	Analizy Biura Analiz Sejmowych
BSP	Białostockie Studia Prawnicze
CSR	<i>Comprehensive Spending Reviews</i> (całościowe przeglądy wydatków)

DBP	<i>Departmental business plans</i> (ministerialne plany biznesowe)
DELs	<i>Departmental Expenditure Limits</i> (ministerialne limity wydatków)
DNB	dochód narodowy brutto
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
FK	Finanse Komunalne
FR	Federacja Rosyjska
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MOP (ILO)	Międzynarodowa Organizacja Pracy (<i>International Labour Organization</i>)
MTBF	<i>Medium Term Budget Frameworks</i> (średnioterminowe ramy budżetowe)
MTEF	<i>Medium Term Expenditure Frameworks</i> (średnioterminowe ramy wydatkowe)
MTFF	<i>Medium Term Fiscal Frameworks</i> (średnioterminowe ramy fiskalne)
NPM	Nowe Zarządzanie Publiczne
OBR	<i>Office for Budget Responsibility</i> (Agencja Odpowiedzialności Budżetowej)
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PAP	<i>Projet annuel de performance</i> (roczny plan rezultatów)
PF	perspektywa finansowa
PKB	produkt krajowy brutto
PSAs	<i>Public Service Agreements</i> (umowy o świadczenia publiczne)
RAP	roczny raport rezultatu
RGPP	Całościowy Przegląd Polityk Publicznych
UE	Unia Europejska
UGW	Unia Gospodarcza i Walutowa
VAT	<i>Value-Added Tax</i>

WE	Wspólnota Europejska
WPF	wieloletnia prognoza finansowa
WPFP	Wieloletni Plan Finansowy Państwa
Zesz. Nauk.	Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii
WSEI	i Innowacji w Lublinie
ZSRR	Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Wprowadzenie

Prezentowany materiał jest monograficznym opracowaniem problemu roczności i wieloletniości w finansach publicznych w Europie. Jest on jednym z wyników badań naukowych, prowadzonych w ramach problemu badawczego NCN 2011/01/B/HS5/03357, finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki¹.

W zasadzie przez cały XX w. finanse publiczne krajów europejskich opierały się na zasadzie jednoroczności budżetu, mimo że nauka postulowała wprowadzenie w zamian lub obok niej zasady wieloletniego planowania finansowego. W niektórych krajach europejskich wprowadzano eksperymentalne rozwiązania w tym zakresie, wydłużające okres planowania budżetowego (finansowego) powyżej jednego roku, kończące się z reguły niepowodzeniem. Pozytywne rezultaty w tym zakresie zaczęły przynosić dopiero doświadczenia licznych krajów z końca XX w. i początku nowego milenium. Początkowo polegały one na wzmacnianiu rocznego budżetu fragmentarycznymi, wieloletnimi planami finansowymi (np. w zakresie finansowania inwestycji, ograniczania długu publicznego), potem zaś na opracowywaniu całościowych, wieloletnich planów finansowych, różnorodnie powiązanych z rocznym budżetem. Około 2010 r. można więc było zasadnie mówić o wzmacnianiu zasady roczności budżetu zjawiskiem wieloletniości w finansach publicznych. Dlatego problemem naukowym prowadzonych badań była odpowiedź na pytanie, czy zjawisko wieloletniości planowania finansowego w Europie ma charakter trwały oraz czy będzie ono nabierać charakteru zasady prawnej, konkurencyjnej lub wzmacniającej wobec zasady jednoroczności budżetu? Jako hipotezę badań przyjęto, że wieloletniość w planowaniu finansowym

¹ Prowadzonych przez zespół w składzie: E. Ruśkowski (kierownik projektu), J. Stankiewicz, M. Tyniewicz i U.K. Zawadzka-Pąk.

ma charakter trwały, wzmacniający, a nie konkurencyjny wobec zasady jednoroczności budżetu, oraz że w coraz szerszym zakresie będzie przybierała postać zasady prawnej. Przeprowadzone badania potwierdziły tę hipotezę, zaś jej dodatkowym wzmocnieniem było wydanie dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41), zobowiązującej te kraje do jej implementacji do dnia 31 grudnia 2013 r.

Badania przeprowadzono w organach Unii Europejskiej oraz w wybranych dziesięciu krajach europejskich. Poza studiami teoretycznymi oraz analizą ewolucji systemu prawnego, przedmiotowe badania objęły także faktyczne kształtowanie się zasady roczności budżetu i wieloletniości planowania finansowego w tych podmiotach. Rzutuje to na redakcję prezentowanej monografii, w której po odrębnych charakterystykach roczności i wieloletniości finansów publicznych Unii Europejskiej i badanych krajów przedstawiono wybrane problemy merytoryczne, dające podstawę do wyciągnięcia wniosków końcowych (sformułowania konkluzji).

Co do zasady, prezentowany materiał uwzględnia stan prawny i faktyczny aktualny na koniec 2012 r. Implementacja dyrektywy 2011/85/UE do końca 2013 r. stworzyła jednak w omawianym zakresie nową sytuację w krajach Unii Europejskiej. O jej aspektach, opartych na fragmentarycznych materiałach, sygnalizujemy także w przedmiotowym opracowaniu². Ta nowa sytuacja prawna i faktyczna, powstała po implementacji powoływanej dyrektywy, wymaga podjęcia odrębnych badań naukowych dla pogłębienia i weryfikacji wniosków zawartych w niniejszej monografii.

Powstanie przedmiotowej monografii było możliwe dzięki wysiłkowi organizacyjnemu i merytorycznemu licznych kolegów z różnych ośrodków europejskich, za który chcemy im serdecznie podziękować. Nie jesteśmy w stanie wymienić wszystkich imiennie, dlatego wskażemy tylko niektórych z nich, zachowując kolejność alfabetyczną prezentowanych krajów. Serdeczne podziękowania kierujemy do: doc. L. Abramchik z Uniwersytetu J. Kupały w Grodnie, doc. P. Mrkývka z Uniwersytetu Masaryka w Brnie oraz M. Koziela z Uni-

² Materiały w tym zakresie, autorstwa członków zespołu badawczego oraz konsultantów badań z wybranych krajów, zostaną zaprezentowane w Białostockich Studiach Prawniczych 2014, nr 16.

wersytetu Technicznego w Ostrawie, C. Riou z Uniwersytetu Paryż 1 Pantheon-Sorbonne, doc. B. Sudavičiusa z Uniwersytetu Wileńskiego, dr. A. Paula z Państwowego Uniwersytetu w Woroneżu, doc. M. Sidaka z Uniwersytetu Comeniusa w Bratysławie, doc. O. Ilnytskyi i doc. P. Mostovyy z Lwowskiego Uniwersytetu Państwowego im. I. Franko oraz dr. G. Kecső z Eötvös Loránd University w Budapeszcie.

Istotne znaczenie dla ostatecznego kształtu prezentowanej monografii miały także uwagi jej recenzentów wydawniczych: prof. dr hab. T. Lubińskiej i dr hab. M. Postuły, prof. ALK. Autorzy monografii serdecznie dziękują za ich różnorodność i wszechstronność, dającą możliwość ponownej analizy struktury pracy oraz też w niej zawartych.

Białystok, czerwiec 2014 r.

Redaktor naukowy
prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ruśkowski

Część I

Roczność i wieloletniość w finansach publicznych Unii Europejskiej i wybranych krajów europejskich

Rozdział 1

Unia Europejska

1.1. Wprowadzenie

Dla finansów publicznych zarówno całej Unii Europejskiej, jak i krajów członkowskich, lata 2008–2009 były niezwykle istotne. Zaczętkowały bowiem ciągle trwający okres stagnacji gospodarki europejskiej, a w niektórych latach pojawiło się nawet zjawisko recesji, którego potwierdzeniem był spadek produktu krajowego brutto (PKB), np. w roku 2009 w wysokości 4,3%, czy w roku 2012 – 0,4%. Także prognozy Komisji Europejskiej do końca roku 2015 nie są zbyt optymistyczne, choć zauważalna jest tendencja niewielkiego ożywienia (zob. tabela nr 1). Ponadto „pełzającej” stagnacji towarzyszy wzrost bezrobocia, które od roku 2012 w całej Unii przekracza 10%, a w strefie euro oscyluje wokół 12%. Także prognozy w tym zakresie nie przewidują diametralnej zmiany (tabela nr 2).

Tabela 1. Wzrost realnego PKB w Unii Europejskiej i strefie euro w latach 2007–2015 (w procentach)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UE–27/28	3,0	0,5	–4,3	1,8	1,6	–0,4	0,1	1,6	2,0
strefa euro	2,8	0,4	–4,2	1,8	1,6	–0,7	–0,4	1,2	1,7

Źródło: *Europe in figures. Eurostat yearbook 2012*, Luxembourg 2012, s. 41; *European Economic Forecast. Spring 2014*, European Economy 2014, nr 3, s. 15–16.

Tabela 2. Stopa bezrobocia w Unii Europejskiej i strefie euro w latach 2007–2015 (w procentach)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UE-27/28	7,2	7,1	9,0	9,6	9,7	10,4	10,8	10,5	10,1
strefa euro	7,6	7,6	9,6	10,1	10,1	11,3	12,0	11,8	11,4

Źródło: *Europe in figures. Eurostat yearbook 2012*, s. 245; *European Economic Forecast. Autumn 2012*, *European Economy 2012*, nr 7, s. 23; *European Economic Forecast. Spring 2014*, s. 20.

Słabnąca kondycja gospodarek poszczególnych państw członkowskich nie tylko wynikała z globalnego kryzysu finansowego, lecz także była spowodowana nadmierną nierównowagą w budżetach krajowych i rosnącym zadłużeniem publicznym. Powszechne są już opinie, szczególnie dotyczące strefy euro, iż boryka się ona z permanentnym kryzysem zadłużenia (zob. tabela nr 3). W wielu krajach osiągnął on znaczne rozmiary, nawet kilkukrotnie przekraczające maksymalny poziom 60% PKB, który został ustanowiony w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i uznany za budżetowe kryterium konwergencji. Przykładowo w latach 2012–2013 dług publiczny w następujących krajach członkowskich wyniósł (lub był szacowany) odpowiednio na poziomach: Grecja – 156% i 175,2% PKB; Irlandia – 117,6% i 123,3% PKB; Włochy – 127,0% i 131,4% PKB, Portugalia – 123,6% i 123,0% PKB¹.

Tabela 3. Bilans i dług sektora *general government* do PKB w Unii Europejskiej i strefie euro w latach 2007–2015 (w procentach)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo sektora – UE	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,5	-3,9	-3,3	-2,6	-2,5
Saldo sektora – strefa euro	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,7	-3,0	-2,5	-2,3
Dług publiczny sektora – UE	58,9	62,5	74,8	80,0	82,5	86,7	88,9	89,5	89,2
Dług publiczny sektora – strefa euro	66,4	70,1	79,9	85,3	87,2	92,7	95,0	96,0	95,4

Źródło: *Europe in figures. Eurostat yearbook 2012*, s. 61; *European Economic Forecast. Spring 2014*, s. 24.

¹ *Report on public finance in EMU 2013*, *European Economy 2013*, nr 4, s. 19.

Instrumenty, które miały przeciwdziałać nadmiernej nierównowadze i zadłużeniu publicznemu, tj. procedura nadmiernego deficytu oraz Pakt Stabilności i Wzrostu, okazały się nieskuteczne². Zmusiło to Unię Europejską do podjęcia działań w celu ich reformy, a także chodziło o zmiany w funkcjonowaniu nadzoru budżetowego nad państwami członkowskimi, również spoza strefy euro. W 2011 r. przyjęto pakiet legislacyjny sześciu aktów prawnych³, poprzez który z jednej strony zreformowano Pakt Stabilności i Wzrostu, z drugiej – wzmocniono koordynację polityki budżetowej i nadzór budżetowy, m.in. poprzez wprowadzenie procedur dotyczących monitorowania, zapobiegania i korygowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich. Przy czym należy zauważyć, że wzmocnienie nadzoru budżetowego przebiegało bardziej intensywnie w krajach, które przyjęły wspólną walutę euro, w 2013 r. bowiem dodatkowo uchwalono dwa akty prawne, które odnoszą się tylko do krajów z tej grupy⁴.

² Zob. szerzej P.J. Lewkowicz, M. Tyniewicz, *Ocena unijnych i krajowych regulacji prawnych ograniczających dług publiczny* (w:) H. Litwińczuk (red.), *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, Warszawa 2011 i powoływana tam literatura.

³ Przyjęty pakiet sześciu aktów prawnych potocznie określany jest jako „sześciopak” i składają się na niego:

- 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 1);
- 2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 8);
- 3) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 12);
- 4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011 r., s. 25);
- 5) rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 33);
- 6) dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41).

⁴ Przyjęte dwa akty prawne potocznie są określane jako „dwupak” i są to:

- 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego defi-

1.2. Obowiązujące regulacje dotyczące finansów publicznych Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zasady roczności i wieloletniego planowania finansowego

Na wstępie należy zaznaczyć, że regulacje dotyczące finansów publicznych w Unii Europejskiej posiadają zróżnicowany zakres i charakter. Wynika to ze specyfiki systemu prawnego, który jest podstawą jej funkcjonowania, co w konsekwencji przekłada się na niejednorodny zakres prawa finansowego (w tym prawa budżetowego) Unii Europejskiej⁵.

Na mocy art. 47 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13) Unia została wyposażona w osobowość prawną, a więc jest odrębnym bytem prawnym (związkiem publicznoprawnym), oraz posiada tzw. władztwo publicznoprawne, objawiające się m.in. tym, że stanowi ona własny porządek prawny. Porządek ten ma specyficzny charakter i składają się na niego określone akty prawne, stanowiące również podstawy funkcjonowania budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Budżet ten stanowi odrębny od budżetów państw członkowskich fundusz publiczny, aczkolwiek z nimi powiązany. Wyposaża się go w ustalone dochody, z których te najważniejsze (podstawowe) określa się jako zasoby własne (zob. art. 311 TFUE). Na tej podstawie można stwierdzić, że Unia posiada nie tylko autonomię ustrojową, lecz także autonomię finansową.

Reasumując, te przepisy prawne, które są podstawą jej funkcjonowania w sferze finansowej, a więc stanowiące o jej własnych finansach publicznych, zaliczane są do tzw. prawa finansów Unii Europejskiej, jako jednej z części prawa finansowego Unii⁶.

cytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz. Urz. UE L 140 z 27.05.2013, s. 11);

2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz. Urz. UE L 140 z 27.05.2013, s. 1).

⁵ C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 172–173; M. Tyniewicki, *Scope and definition on the budget law of the European Union* (w:) M.V. Kareseva (Sentsova) (red.), *Tax and budget law: modern problems of property relations*, Voronezh 2012, s. 419–425.

⁶ C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe...*, s. 77, 172–173.

Z drugiej strony Unia Europejska to także organizacja międzynarodowa, a stanowione przez nią normy prawne są kierowane również do państw członkowskich. Wśród tych przepisów będą te, których przedmiotem regulacji są finanse publiczne. W ten sposób Unia narzuca więc pewne finansowe rozwiązania państwom członkowskim. Przykładem tego typu działalności prawotwórczej są regulacje zobowiązujące państwa członkowskie do nieprzekraczania deficytu budżetowego i długu publicznego odpowiednio ponad poziom 3 i 60%. Ta grupa przepisów stanowi drugą część prawa finansowego Unii Europejskiej, określanego w literaturze jako unijne prawo finansowe⁷.

Reasumując, należy stwierdzić, że prawo finansowe Unii Europejskiej jest złożone z norm różnorodnych zakresowo, w zależności od tego, kto jest ich adresatem. Autor natomiast, wskazując poniżej podstawowe źródła prawa finansowego w Unii, skupi się na tych, które regulują jej własne finanse, czyli głównie dotyczące jej systemu budżetowego, a jego kluczowym elementem jest budżet ogólny Unii Europejskiej.

Problematyka finansów Unii Europejskiej dosyć szeroko została uregulowana w prawie traktatowym, głównie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47). Poświęcono jej bowiem odrębny tytuł II „Postanowienia finansowe” w części VI tego Traktatu od art. 310 do art. 325. Uwzględniono w nich następujące zagadnienia:

- zasady dotyczące budżetu ogólnego Unii Europejskiej (art. 310 i 313 TFUE), w tym zasadę roczności wynikającą z art. 310 ust. 1 i 2 oraz art. 313 TFUE;
- dochody budżetu ogólnego, określane jako zasoby własne (art. 311 TFUE);
- wieloletnie planowanie finansowe w Unii Europejskiej, których instrumentem są wieloletnie ramy finansowe, określane także jako perspektywa finansowa (art. 312 TFUE);
- procedura uchwalania budżetu ogólnego, jego wejście w życie oraz związaną z nim problematykę dokonywania wydatków (art. 314–316 TFUE);
- zasady wykonywania budżetu przez Komisję we współpracy z państwami członkowskimi (art. 317 TFUE);
- procedury składania sprawozdań z wykonania budżetu ogólnego oraz udzielania absolutorium (art. 318–319 TFUE);

⁷ Tamże, s. 173.

- zwalczanie nadużyć finansowych (art. 325 TFUE);
- inne kwestie szczegółowe (art. 322–324 TFUE).

Z kolei we wcześniejszym tytule I „Postanowienia instytucjonalne”, w sekcji siódmej poświęconej Trybunałowi Obrachunkowemu, w art. 287 TFUE uregulowano problematykę kontroli budżetowej realizowanej przez ten organ i przedstawianie przez niego rocznych sprawozdań dotyczących tej kontroli.

Problematyka finansów publicznych została również uwzględniona w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 327 z 26.10.2012, s. 1) (Euroatom). Tu należy zauważyć, że pomimo odrębnej osobowości prawnej tej Wspólnoty, jej dochody i wydatki objęte zostały budżetem ogólnym Unii Europejskiej, o czym wprost stanowi art. 7 ust. 1 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. UE L 298 z 26.10.2012, s. 1, z późn. zm.). W powoływanym traktacie kwestiom finansowym poświęcono tytuł IV „Szczegółowe postanowienia finansowe”, tj. art. 171–183a, choć większa część z nich została uchylona, ze względu na wskazany fakt objęcia zakresem budżetu unijnego. Natomiast przepisy utrzymane w mocy dotyczą głównie podstawowych zasad budżetowych oraz wyodrębnienia tzw. budżetów operacyjnego i badawczo-inwestycyjnego Euratomu. Wśród tych zasad w art. 171 ust. 1 powołanego traktatu wskazana została zasada roczności.

W mniejszym zakresie kwestie budżetowe znalazły swoje miejsce w Traktacie o Unii Europejskiej. Kluczowy tu jest art. 41 TUE, który stanowi o wydatkach administracyjnych i operacyjnych w związku z realizacją wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Powyższe przepisy są rozwijane i uszczegóławiane w aktach prawa wtórnego. Ich katalog jest dosyć rozbudowany i ze względu na ramy niniejszego opracowania poniżej zostaną wymienione tylko te podstawowe i najważniejsze. Można skategoryzować je według następujących obszarów tematycznych:

1. Przepisy regulujące zasady budżetowe, w tym kluczową z punktu widzenia analizowanej w niniejszym rozdziale problematyki zasadę roczności oraz wyjątki od niej. Ponadto w grupie tej znalazły się przepisy dotyczące szeroko pojętej procedury budżetowej.

W szczególności obejmują one procesy uchwalania i wykonywania budżetu, sprawozdawczość i kontrolę budżetową, czynności z zakresu udzielania absolutorium, przekazywanie dotacji oraz realizację zamówień publicznych:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002;
 - rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz. Urz. UE L 362 z 31.12.2012, s. 1);
 - rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1271/2013 z dnia 30 września 2013 r. w sprawie ramowego rozporządzenia finansowego dotyczącego organów, o których mowa w art. 208 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz. Urz. UE L 328 z 07.12.2012, s. 42).
2. Przepisy regulujące system dochodów budżetu ogólnego Unii Europejskiej:
- decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 163 z 23.06.2007, s. 17);
 - rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnych Europejskich (Dz. Urz. UE L 130 z 31.05.2000, s. 1, z późn. zm.);
 - rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych (rozporządzenie DNB) (Dz. Urz. UE L 181 z 19.07.2003, s. 1);
 - rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 155 z 7.06.1989, s. 9, z późn. zm.).
3. Przepisy regulujące wieloletnie planowanie finansowe w Unii Europejskiej:

- rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 884);
 - porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami (Dz. Urz. UE C 373 z 20.12.2012, s. 1).
4. Przepisy z zakresu kontroli finansowej i ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej:
- konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE C 316 z 27.11.1995, s. 49, z późn. zm.);
 - rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 312 z 23.12.2005, s. 1);
 - decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz. Urz. UE L 136 z 31.05.1999, s. 20, z późn. zm.).

1.3. Zasada roczności w ujęciu historycznym a geneza wieloletniego planowania finansowego w Unii Europejskiej

1.3.1. Historyczny rozwój planowania wieloletniego w Unii Europejskiej

Mając na uwadze aspekt planowania finansowego w Unii Europejskiej, zasada roczności do końca lat 80. miała dominujące znaczenie pomimo wielu modyfikacji i reform systemu budżetowego Wspólnot Europejskich. Nie oznacza to bynajmniej, że nie można wskazać na pewne instytucje, w których okres programowania wykraczał poza jeden rok budżetowy.

Jedną z takich instytucji były prognozy finansowe, których podstawę prawną stanowiła decyzja Rady z dnia 21 kwietnia 1970 r. dotycząca kilkuletnich prognoz finansowych (Dz. Urz. WE L 94 z 28.04.1970,

s. 23). Zgodnie z art. 1 wskazanej decyzji w celu usytuowania budżetu Wspólnot w ramach kilkuletniego planu finansowego Komisja, po zapiniowaniu przez Komitet ds. Polityki Budżetowej, corocznie przygotowywała prognozę finansową obejmującą trzy kolejne lata budżetowe oraz wskazywała Wspólnocie następstwa finansowe obowiązywania rozporządzeń i decyzji, jak również propozycji przedstawionych Radzie przez Komisję. Prognozy te były zgodne w zakresie pierwszego roku z przygotowywanym projektem budżetu na kolejny rok budżetowy⁸.

Prognozy przygotowywała Komisja począwszy od 1971 r. (pierwsze ustalono na lata 1971–1973), aczkolwiek nie zawsze regularnie. Przykładowo nie objęły one roku 1974, kolejne bowiem przyjęto na okres 1975–1977 r., oraz roku 1982, kiedy to prognozy dotyczyły okresu 1983–1985 r. Z funkcjonowania prognoz wynikało wiele problemów. O ile mniej istotnym było szacowanie kwot w nich zawartych, o tyle poważne trudności występowały w kwestii zgodności z rocznym budżetem. Szczególnie kwestia zachowania zgodności wielkości środków z ostatniego roku, który obejmowały prognozy, mogła poważnie zagrozić wykonaniu budżetu⁹.

Początkowo, tj. do 1979 r., trzyletnie prognozy nie stanowiły szczególnego zainteresowania Parlamentu i Rady, z większą uwagą analizował je Komitet Polityki Ekonomicznej. Sytuacja ta się zmieniła, gdy dochody własne Wspólnot zaczęły być niewystarczające dla pokrycia wydatków budżetowych¹⁰.

Do instrumentów wieloletniego planowania finansowego zaliczyć należy również kilkuletnie programy wspólnotowe dotyczące finansowania określonych przedsięwzięć w ówczesnej Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej i w państwach członkowskich, na wzór dzisiejszych projektów finansowanych z unijnych funduszy (w tym z funduszy strukturalnych). Przykładowo rozporządzeniem Rady (EWG) nr 724/75 z dnia 18 marca 1975 r. ustanawiającym Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. WE L 73 z 21.03.1975, s. 1) powołano Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, któremu jednocześnie zarezerwowano środki na trzy kolejne lata. Z kolei w 1977 r. Rada Europejska ponownie ustaliła pulę środków, która miała być wydatkowana z tego Funduszu przez następny trzyletni okres. Pewną regułą było już ustalanie przez

⁸ D. Strasser, *The Finances of Europe*, Luxembourg 1992, s. 185.

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże.

Radę Wspólnot Europejskich pułapów finansowych w wieloletnich programach dotyczących polityki rolnej i energii¹¹. Do 1988 r. programy te jednak nie były powiązane z wieloletnimi planami finansowymi, bo tych ostatnich w istocie nie było. Zasadnicza część gospodarki finansowej Wspólnot oparta była wyłącznie na budżecie rocznym.

Samodzielne ustalanie wysokości pułapów finansowych przez Radę dla programów wieloletnich było źródłem konfliktu z Parlamentem Europejskim, który sprowadzał się głównie do rozgraniczenia władzy legislacyjnej i władzy budżetowej. Kompetencje legislacyjne przysługiwały wówczas tylko Radzie, która uchwalała rozporządzenia i decyzje – często bez obowiązku uzyskania opinii Parlamentu – dotyczące tworzenia programów wieloletnich i z jednoczesnym określeniem wysokości środków finansowych. W efekcie procedura uchwalania budżetu rocznego, w której brał udział Parlament, sprowadzała się do akceptacji kwot wcześniej już przyznanych, a tym samym następowało ograniczenie jego kompetencji budżetowych¹². Rozwiązanie konfliktu nastąpiło poprzez przyjęcie wspólnej deklaracji z dnia 30 czerwca 1982 r.¹³, zgodnie z którą pułapy finansowe wynikające z istniejących już regulacji będą uznawane, a działania polegające na tworzeniu nowych przepisów ustanawiających kolejne pułapy miały być zaniechane ze względu na wagę procedury uchwalania budżetu. Reguła ta, mając na uwadze przyszłe zobowiązania, była przestrzegana przez Radę, a jeżeli już wprowadzała nowe kwoty zobowiązań, to miały one charakter „szacunkowych”, które następnie były autoryzowane dla każdego roku w ramach procedury budżetowej¹⁴.

W kontekście wieloletniego planowania finansowego wspólna deklaracja z dnia 30 czerwca 1982 r. była o tyle istotna, że zapoczątkowała przyjmowanie przez trzy instytucje – Parlament, Radę i Komisję – porozumień międzyinstytucjonalnych (*interinstitutional agreements* – IIA) dotyczących dyscypliny budżetowej i usprawnienia procedury budżetowej, które właśnie miały za zadanie rozwiązywać spory kompetencyjne. Pierwsze z porozumień zostało zawarte dnia 29 czerwca 1988 r. i co istotne – zawierało pierwszy wieloletni plan finansowy,

¹¹ Tamże, s. 208.

¹² Tamże.

¹³ Joint declaration of the European Parliament, the Council and the Commission of 30 June 1982 on various measures to improve the budgetary procedure (Dz. Urz. WE C 194 z 28.07.1982, s. 1).

¹⁴ D. Strasser, *The Finances...*, s. 209.

określany jako perspektywa finansowa¹⁵. Porozumienie stanowiło element pakietu legislacyjnego, realizującego program reform gospodarczych zaproponowanych przez Komisję Europejską określanych jako Pakiet Delorsa. W szczególności dotyczył on polityki spójności, funduszy strukturalnych oraz finansowania budżetu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Wprowadzono wówczas m.in. tzw. czwarte źródło dochodów – bezpośrednią składkę członkowską.

Wspomniana perspektywa obowiązywała w latach 1988–1992 i posiadała formę tabeli wraz z określonymi priorytetami (celami) ogólnymi łącznie z kwotami środków, które miały stanowić źródła finansowania tych celów i były rozpisane na okres pięcioletni z przypisaniem kwot w każdym kolejnym roku. Pod względem charakteru prawnego porozumienie międzyinstytucjonalne zawierające wieloletni plan finansowy Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nie posiadało podstaw traktatowych, ponieważ – co już podkreślał autor – wynikało z potrzeby skoordynowania działań legislacyjnych i budżetowych oraz usprawnienia procedury przyjmowania budżetu rocznego. Wobec tego można stwierdzić, iż negatywne skutki funkcjonowania zasady roczności zdeterminowały potrzebę wprowadzania do finansów publicznych ówczesnych Wspólnot Europejskich rozwiązań z zakresu wieloletniego planowania.

Perspektywa 1988–1992 była początkiem sformalizowania wieloletniego planowania finansowego w dzisiejszej Unii Europejskiej, aczkolwiek do roku 2009 planowanie takie znajdowało się poza ramami traktatowymi. Jednak od 1993 r. kolejne perspektywy były już przyjmowane na okresy siedmioletnie, co było związane z kolejnymi reformami systemu finansowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej wynikającymi z II Pakietu Delorsa¹⁶:

- 1) perspektywa finansowa 1993–1999 zawarta w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 29 października 1993 r.¹⁷;
- 2) perspektywa finansowa 2000–2006 zawarta w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 6 maja 1999 r.¹⁸;

¹⁵ Interinstitutional agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure (Dz. Urz. WE L 185 z 15.07.1998, s. 33).

¹⁶ *European Union Public Finance*, Luxembourg 2008, s. 51 i n.

¹⁷ Interinstitutional agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure (Dz. Urz. WE C 331 z 7.12.1993, s. 1).

¹⁸ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 6 maja 1999 r. między Parlamentem Europejskim, Radą oraz Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej (Dz. Urz. WE C 172 z 18.06.1999, s. 1, z późn. zm.).

- 3) perspektywa finansowa 2007–2013 zawarta w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 17 maja 2006 r.¹⁹

Od 2006 r. perspektywy finansowe przyjęto również określać jako wieloletnie ramy finansowe²⁰. Już po zmianach wprowadzonych przez traktat lizboński w 2009 r., w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej znalazł się odrębny rozdział, składający się z jednego art. 312 i zatytułowany „Wieloletnie ramy finansowe”, przez co usankcjonowano problematykę wieloletniego planowania finansowego prawem traktatowym. Istotny jest również fakt, że kolejne perspektywy zgodnie z art. 312 ust. 2 tego traktatu mają być przyjmowane w formie rozporządzeń Rady, czego przykładem jest obecna perspektywa na lata 2014–2020, zawarta w rozporządzeniu nr 1311/2013. W dalszym ciągu uchwalane są porozumienia międzyinstytucjonalne, które co prawda regulują niektóre kwestie dotyczące ram wieloletnich, ale samych ram w porozumieniach się już nie umieszcza²¹.

1.3.2. Czasowa perspektywa planowania wieloletniego

Okres planowania wieloletniego w Unii Europejskiej jest powodowany przyczynami historycznymi i był związany ze wspomnianą I reformą Delorsa. Do roku 1988, o czym była już mowa, wieloletnie programy finansowane z funduszy EWG (z budżetu rocznego) obowiązywały przez różne okresy. Akty prawne, które te programy powoływały i określały zasady ich funkcjonowania, miały charakter epizodyczny, tzn. były uchwalane na kilkuletnie okresy. Brakowało natomiast powiązania programów ze źródłami ich finansowania właśnie w perspektywie kilkuletniej, co powodowało, że każdorazowo w ramach rocznej procedury budżetowej musiano zatwierdzać kwotę środków przeznaczoną na finansowanie danego programu w określonym roku. Kluczowe znaczenie I reformy Delorsa objawiało się tym, że po-

¹⁹ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (Dz. Urz. UE C 139 z 14.06.2006, s. 1, z późn. zm.).

²⁰ A. Baas, 1982–2007: 25 Ans d'Accords Interinstitutionnels Budgétaires, *European Business Law Review* 2007, vol. 18, issue 6, s. 1291.

²¹ Zob. porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami.

stanowiono powiązać i jednocześnie pogodzić procedurę legislacyjną dotyczącą tych programów z procedurą budżetową zatwierdzającą na nie środki. Było to źródłem konfliktów pomiędzy Radą i Parlamentem Europejskim, o czym była już mowa.

W ramach przyjętego wówczas rozwiązania postanowiono określić wysokość finansowania tych programów w perspektywie wieloletniej, którą ustalono na pięć lat, co też zrodziło potrzebę tworzenia wieloletnich planów finansowych. Wynikało to z faktu, że skoro wieloletnie programy miały obowiązywać przez pięć lat, także na ten sam okres powinno się dokonywać planowania finansowego. Reasumując, od 1988 r. nastąpiła koordynacja (synchronizacja) programowania budżetowego w zakresie pułapu środków na programy wieloletnie z programowaniem legislacyjnym, tzn. uchwalaniem aktów na ściśle określony czas.

W drugiej z kolei perspektywie finansowej na lata 1993–1999 wydłużono okres planowania finansowego do siedmiu lat i na ten sam okres ustanowiono programy. Natomiast w roku 2005, podczas prac nad perspektywą na kolejny okres, pojawiały się postulaty powrotu do pięcioletniego planowania, a jednym z argumentów było jego powiązanie z długością kadencji Parlamentu i Komisji, które wynoszą właśnie pięć lat²². Ostatecznie propozycja ta nie została zaakceptowana.

Obecnie koordynacja planowania finansowego i legislacyjnego jest w dalszym ciągu przestrzegana. Najpierw przyjmowane są siedmioletnie ramy finansowe, a następnie przygotowywany jest pakiet legislacyjny składających z aktów, które będą podstawą prawną funkcjonowania programów wieloletnich finansowanych w oparciu o te ramy.

1.4. Zasada roczności a wieloletnie planowanie finansowe Unii Europejskiej. Stan obecny

1.4.1. Funkcjonowanie zasady roczności w finansach publicznych Unii Europejskiej

Zasada roczności należy do traktatowych zasad budżetowych, jej źródłami są bowiem odpowiednie przepisy Traktatu o funkcjonowa-

²² A. Baas, 1982–2007: 25 Ans d'Accords..., s. 1291.