

ASPECTE PRIVIND PROCESUL BUGETAR LA NIVELUL UNIUNII EUROPENE

Lect. Univ. dr. Dănulețiu Dan-Constantin, Universitatea "1 Decembrie 1918" Alba Iulia

ABSTRACT: The paper is a short review of European budget process. It emphasizes the evolution of the sources of funds gathered in the EU budget, the present situation, the stages of budget process and the roles of the EU institutions.

Instituțiile Uniunii Europene, precum și punerea în aplicare a politicilor europene generează nevoia de resurse financiare proprii ale Uniunii Europene. Aceste resurse, reflectate în bugetul Uniunii Europene, sunt fixate printr-o Decizie a Consiliului de Miniștri al Uniunii cu unanimitate de voturi, iar decizia trebuie ratificată de parlamentele naționale ale fiecăruia dintre statele membre. Pe de altă parte, destinația resurselor bugetare este aprobată, în baza propunerilor Comisiei Europene, de către Parlamentul European și Consiliu după mai multe lecturi și dezbateri ale proiectelor și proiectului de buget anual.

Potrivit Tratatului de la Roma, Comunitatea Economică Europeană urma să fie finanțată pentru o perioadă de tranziție prin contribuții ale statelor membre, înainte de evoluția către sistemul resurselor proprii. Prin resurse proprii se înțelegea o sursă de finanțare separată și independentă a Comunității față de sursa furnizată de statele membre, scopul acestei surse fiind finanțarea bugetului comunitar. În plus, această sursă i se cuvenea Comunității și nu depindea de o decizie a autorităților naționale.

În 1970, Consiliul a adoptat o decizie prin care a acordat Comunităților resurse proprii pentru acoperirea cheltuielilor proprii. Odată cu această decizie, contribuțiile statelor membre au încetat și s-au pus bazele unui sistem independent de finanțare.

Resursele proprii tradiționale sunt taxele vamale și taxele agricole, acestea constituind venituri obținute ca urmare a politicilor comunitare. TVA a fost adăugat în calitate de resursă proprie încă printr-o decizie din 1970, ca urmare a faptului că resursele proprii tradiționale nu au fost suficiente pentru finanțarea bugetului Comunității, însă, datorită necesităților de armonizare la nivelul statelor membre, această resursă complexă a început să fie efectivă doar din 1980.

În 1988, Consiliul a decis să introducă o a patra resursă bazată pe PIB. Resursa TVA și resursa bazată pe PIB reprezintă resurse proprii complementare. Această modificare a avut loc în strânsă legătură cu deficitele bugetare care au apărut în fiecare an din perioada 1982-1987.

Pe lângă această măsură, în anul 1988 s-a decis ca procedura bugetară să fie încadrată în cadrul Acordurilor interinstituționale. Succesiunea de crize bugetare a determinat instituțiile comunitare să cadă de acord asupra unei noi metode menite să îmbunătățească procedura bugetară. Prin intermediul unui Acord interinstituțional, Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană convin în avans asupra marilor priorități bugetare ale perioadei următoare și stabilesc cadrul comun al *perspectivelor financiare*. Perspectivele financiare indică amploarea maximă și structura cheltuielilor anticipate ale Uniunii Europene pe o perioadă multianuală, cu detalierea creditelor bugetare pentru fiecare an.

Perspectivele financiare diferă atât de planificarea financiară indicativă, cât și de bugetul plurianual.

Diferența față de planificarea financiară indicativă constă în aceea că în cadrul perspectivei financiare plafoanele sunt limitative pentru părțile semnate, iar față de bugetul plurianual perspectivele financiare sunt diferite întrucât, conform legislației comunitare, sunt indispensabile atât procedurile anuale prin care se determină nivelul efectiv al cheltuielilor în cadrul plafoanelor determinate, cât și repartizarea cheltuielilor între liniile bugetare.

Principiile esențiale care stau la baza procesului bugetar comunitar sunt următoarele:

- principiul unității, reglementat de art.268 din Tratatul instituind Comunitatea Europeană (denumit în continuare Tratatul CE), precum și de art.4-5 din Regulamentul Consiliului nr.1605/2002 din 25 iunie 2002, care prevede că toate veniturile și cheltuielile Comunității trebuie incluse într-un singur buget;

- principiul anualității, prevăzut în art. 6-13 ale Regulamentului Consiliului nr.1605/2002 din 25 iunie 2002, care prevede că operațiunile bugetare se referă la un anumit an bugetar, care se suprapune peste cel calendaristic, adică începe la 1 ianuarie și se încheie la 31 decembrie;

- principiul echilibrului, prevăzut în art. 14-15 din Regulamentul Consiliului nr.1605/2002, presupune că veniturile estimate pentru un an bugetar trebuie să fie egale cu alocațiile de plată pentru acel an. Soldul fiecărui an financiar va fi inclus în bugetul anului următor în categoria corespunzătoare veniturilor în cazul unui surplus bugetar sau în categoria corespunzătoare alocațiilor de plată în cazul unui deficit bugetar. Pentru acoperirea deficitului bugetar nu pot fi împrumutate sume de bani. Orice cheltuială suplimentară neprevăzută ce apare în timpul unui an bugetar este finanțată prin rectificarea bugetului;

- principiul universalității, reglementat de art. 17-20 din Regulamentul Consiliului nr. 1605/2002 din 25 iunie 2002, prevede că totalul veniturilor va acoperi totalul alocațiilor de plată.

El se bazează pe două reguli:

(i) regula *ne-direcționării(neafectării)*, ce afirmă că veniturile bugetare nu pot fi alocate unor anume cheltuieli;

(ii) regula *bugetului brut*, ce prevede că toate veniturile și cheltuielile trebuie menționate în întregime în cadrul bugetului, fără nici o ajustare;

- principiul specificității cheltuielilor, reglementat prin art. 21-26 din Regulamentul Consiliului nr.1605/2002, prevede că fiecare alocație bugetară are un scop precis și este destinată unui obiectiv specific, în scopul prevenirii potențialelor confuzii, atât în etapa de autorizare, cât și în cea de execuție;

- principiul calculului în euro funcționează de la 1 ianuarie 1999, în urma aplicării celei de-a treia faze de integrare a Uniunii Economice și Monetare prevăzute de Tratatul de la Maastricht. Estimările veniturilor și ale cheltuielilor sunt realizate în Euro.

În elaborarea bugetului comunitar trebuie să se țină seama de veniturile și cheltuielile ce pot fi prevăzute în acest document.

În prezent, bugetul Uniunii Europene este finanțat integral din resurse proprii, fără a aduce atingere altor categorii de venituri ale statelor membre.

La ora actuală resursele proprii ale bugetului Uniunii Europene se împart în două categorii:

a) resurse proprii tradiționale, cunoscute și sub denumirea de resurse proprii prin natură în măsura în care se referă la încasări percepute în cadrul politicilor comunitare.

În această categorie se includ:

- taxele vamale, care provin din aplicarea tarifului vamal comun la valoarea mărfurilor importate din țările terțe (comerțul între țările UE fiind scutit de taxe vamale);

- taxele agricole, care sunt taxe asupra importurilor de produse agricole, introduse ca urmare a politicii agricole comune și cotizațiile asupra zahărului și izoglucozei, prevăzute în cadrul organizației comune de piață a zahărului.

b) resurse proprii provenind direct de la statele membre ale Uniunii Europene.

În această categorie se includ:

- resursele proprii din TVA, ce rezultă dintr-o cotă unică aplicată asupra încasărilor din TVA făcute de fiecare stat membru. Cu toate acestea, Uniunea lasă la latitudinea statelor membre decizia privitoare la sursele din care se face plata TVA către bugetul general comunitar.

Baza de calcul a TVA pentru fiecare stat membru se determină după relația:

$$Bc_{TVA} = (E_{it} - K_{it}) / S_{it(t-3)} + U_{it},$$

unde:

B_{TVA} – baza de calcul a TVA;

E_{it} – nivelul încasărilor din TVA ale statului „i” în perioada „t”;

K_{it} – veniturile din TVA ale statului „i” în perioada „t” care în virtutea dreptului comunitar nu constituie elemente supuse impozitării conform bazei de calcul armonizate;

$S_{it(t-3)}$ – cota medie de TVA a statului „i” din anul (t-3) până în anul t;

U_{it} – valoarea produselor ce în virtutea dreptului comunitar ar trebui să fie supuse impunerii în statul „i” și perioada „t”, dar care nu se impun.

În final, veniturile bugetare din TVA ale Uniunii se obțin prin aplicarea la baza de calcul a unei cote identice pentru toate țările membre.

- resurse bazate pe PNB. Această resursă se calculează în funcție de diferența dintre cheltuieli și estimarea celorlalte resurse proprii, prin aplicarea unei cote egale asupra mărimii PNB tuturor țărilor membre (cota aceasta se fixează în fiecare an în cadrul procedurii bugetare). Aceste resurse sunt cunoscute și sub denumirea de resurse complementare, fiind resurse de echilibrare a bugetului comunitar. Cota care se aplică asupra PNB se determină astfel încât resursele obținute să finanțeze diferența dintre cheltuielile anuale și nivelul celorlalte resurse proprii.

Pe lângă resursele proprii, bugetul mai este finanțat și din alte surse, de mai mică importanță, cum ar fi diverse taxe și contribuții, venituri provenite din operațiunile administrative ale instituțiilor, dobânzi la plăți întârziate și amenzi precum și surplusurile din anii bugetari anteriori.

Cheltuielile din bugetul comunitar sunt grupate în șase mari categorii:

- cheltuieli agricole, al căror rol este cel de a asigura creșterea competitivității agriculturii, de a asigura un nivel de viață echitabil populației ocupate în activitățile agricole, de a garanta securitatea aprovizionării cu produse agricole și alimentare, de a asigura prețuri rezonabile cumpărătorilor, etc.;

- cheltuieli structurale, ce au în vedere reducerea inegalităților de bogăție între regiuni, ameliorarea folosirii forței de muncă, favorizarea dezvoltării armonioase a diverselor regiuni europene, protejarea și ameliorarea mediului;

- cheltuieli ale altor politici comunitare, în categoria cărora se înscriu cheltuielile efectuate în vederea realizării pieței interne și între care se disting cheltuielile cu cercetarea și dezvoltarea tehnologică, cheltuielile cu rețelele transeuropene de transporturi, de energii și de telecomunicații, cheltuielile din domeniile educației, formării profesionale, a tineretului, cheltuielile de mediu, etc.;

- cheltuieli privind acțiuni exterioare Uniunii, prin care se asigură finanțarea acțiunilor de politică externă a Uniunii Europene, cum ar fi acțiuni umanitare de solidaritate cu victimele din țări lovite de dezastre naturale, acțiuni de susținere a țărilor est-europene de refacere economică, de susținere a procesului de pace în diferite zone ale planetei, acțiuni de cooperare economică și socială cu țările din America Latină sau Asia, etc.;

- cheltuieli administrative, prin care se asigură funcționarea instituțiilor europene, incluzând în această categorie cheltuielile de personal, cele materiale și servicii și cele de capital necesare pentru aceste instituții;

- cheltuieli cu pregătirea extinderii Uniunii.

Procedura bugetară presupune următoarele etape pentru aprobarea bugetului comunitar:

- fiecare instituție a Uniunii Europene întocmește până la 1 iulie al fiecărui an estimări ale veniturilor și cheltuielilor proprii, pe care le trimite Comisiei;

- în baza acestor documente, Comisia realizează un anteproiect de buget, care trebuie înaintat Consiliului cel târziu la data de 1 septembrie a anului care precede execuția bugetară. Comisia atașează acestui anteproiect de buget un aviz care poate conține estimări diferite;

- Consiliul stabilește proiectul de buget, cu majoritate calificată de voturi și îl trimite Parlamentului European până la data de 5 octombrie a anului care precede execuția bugetară;

- Parlamentul poate să amendeze proiectul de buget și să propună Consiliului, cu majoritate absolută de voturi, modificări ale proiectului în privința cheltuielilor care rezultă în mod obligatoriu din tratat sau din acte adoptate în virtutea acestuia. Astfel, în termen de 45 de zile de la comunicarea proiectului de buget de către Consiliul Parlamentului European acesta din urmă trebuie să comunice Consiliului proiectul amendat sau însoțit de propuneri, dacă s-a realizat amendarea proiectului de buget sau dacă s-au propus modificări. Dacă în intervalul de 45 de zile Parlamentul și-a dat aprobarea, nu a amendat proiectul de buget sau nu a propus vreo modificare a acestuia, bugetul este adoptat definitiv;

- în situația existenței unor amendamente sau a unor propuneri de modificare propuse de Parlamentul European, Consiliul hotărăște (în cadrul unui termen de 15 zile de la transmiterea proiectului de buget) asupra acestora în urma deliberării cu Comisia și, după caz, cu celelalte instituții interesate.

Procedura bugetară diferă în funcție de tipul cheltuielilor bugetare: obligatorii sau neobligatorii.

Dacă în termenul menționat Consiliul nu a modificat nici un amendament și a acceptat propunerile de modificare, bugetul se consideră adoptat definitiv, iar Consiliul informează Parlamentul European că amendamentele și propunerile au fost acceptate în totalitate.

Dacă modificările se referă la cheltuieli obligatorii și presupun creșterea bugetului total, propunerile vor fi acceptate în situația în care majoritatea calificată a Consiliului este de acord, iar dacă nu se întrunește această majoritate propunerile sunt respinse. Dacă propunerile care se referă la cheltuielile obligatorii nu măresc volumul total al bugetului, respingerea propunerilor are nevoie de majoritatea calificată a voturilor în Consiliul Uniunii Europene.

În cazul cheltuielilor neobligatorii, Consiliul Uniunii Europene este împuternicit să facă modificări, iar textul modificat este retrimis către Parlamentul European, iar Parlamentul este informat în legătură cu deliberările Consiliului;

- în termen de 15 zile de la comunicarea proiectului de buget, Parlamentul European poate să amendeze sau să respingă propunerile Consiliului și să adopte bugetul cu votul majorității membrilor care îl compun și cu trei cincimi din voturile exprimate. Dacă în acest termen Parlamentul nu hotărăște asupra amendamentelor și propunerilor Consiliului, bugetul este definitiv adoptat;

- în urma efectuării acestei proceduri, Președintele Parlamentului European va constata că bugetul este adoptat definitiv;

- Parlamentul European poate respinge proiectul de buget, pentru motive importante. Hotărârea este adoptată cu majoritatea membrilor săi și cu două treimi din voturile exprimate. Parlamentul poate cere să îi fie prezentat un nou proiect de buget;

- dacă până la începutul unui exercițiu financiar bugetul nu a fost votat, cheltuielile pot fi efectuate lunar, pe fiecare capitol sau pe altă diviziune bugetară, în limita unei doisprezecimi din fondurile alocate în bugetul exercițiului precedent, fără ca prin aceasta să se pună la dispoziția Comisiei fonduri care depășesc o doisprezecime din fondurile prevăzute în proiectul de buget. Consiliul, cu majoritatea calificată de voturi, poate să autorizeze cheltuieli care depășesc o doisprezecime, dacă celelalte condiții (prezentate anterior) sunt îndeplinite. Dacă această decizie a Consiliului se referă la alte cheltuieli decât cele rezultate din tratat sau din alte acte adoptate în virtutea acestuia, Consiliul va trebui să transmită această decizie Parlamentului. În termen de trei zile Parlamentul trebuie să decidă asupra deciziei Consiliului, decizia fiind adoptată cu majoritatea membrilor Parlamentului și cu trei cincimi din voturile exprimate. Parlamentul poate lua o decizie diferită de cea a Consiliului în ceea ce privește cheltuielile care depășesc doisprezecimea menționată anterior. Această parte din decizia Consiliului este suspendată până la data deciziei adoptate de Parlament. Dacă Parlamentul nu adoptă o decizie în intervalul de trei zile, decizia Consiliului se consideră adoptată definitiv.

Execuția bugetului Uniunii Europene se află, în conformitate cu prevederile Tratatelor de constituire ale CEE și UE, în responsabilitatea Comisiei Europene.

În practică, execuția se realizează de către ofițerii de autorizare (autorizează efectuarea cheltuielii) și ofițerii de contabilitate (efectuează plățile).

De asemenea, Comisia se bazează pe statele membre în execuția bugetului comunitar.

Astfel, resursele proprii ale bugetului comunitar sunt colectate de statele membre în numele comunității, iar statele membre pot reține 10% din suma resurselor proprii tradiționale pentru a-și acoperi costurile de colectare.

Odată ce bugetul a fost definitiv adoptat, fiecare stat membru este obligat să realizeze către Comisie anumite plăți.

Astfel, resursele proprii tradiționale sunt creditate într-un cont special deschis în fiecare trezorerie națională. Resursele bazate pe TVA și PIB sunt remise Comisiei în prima zi lucrătoare a fiecărei luni, în proporție de 1/12 din suma estimată cuprinsă în bugetul Comunității.

Totodată, cheltuielile referitoare la agricultură în statele membre sunt supervizate de organisme naționale autorizate special, ce acționează în concordanță cu prevederile normative comunitare. În privința Fondurilor Structurale, sumele acordate și condițiile de implementare sunt stabilite la nivelul instituțiilor comunitare, dar deciziile asupra proiectelor ce vor fi finanțate revin administrației statelor membre (la nivel național sau local) care își asumă responsabilitatea managementului programelor de finanțare. Datorită acestui fapt, statele membre trebuie să adopte măsuri efective în vederea protejării intereselor financiare ale Comunităților și combaterii fraudei și să asigure cooperarea între autoritățile naționale competente și Comisie pe aceste aspecte.

Având în vedere aceste aspecte, fiecare stat membru trebuie să realizeze anual o dare de seamă cu privire la resursele proprii, așa cum reies acestea din situația contabilă pe care trebuie să o transmită Comisiei până cel târziu la data de 1 aprilie a anului ce urmează anului financiar în cauză.

Controlul execuției bugetare este intern sau extern.

Astfel, fiecare instituție exercită, prin intermediul controlurilor și auditorilor financiari, un control asupra modului în care se desfășoară operațiunile bugetare. De asemenea, Comisia are dreptul ca, prin intermediul funcționarilor însărcinați cu prevenirea și combaterea fraudelor, să efectueze verificări locale.

Uniunea Europeană a înființat și un organism cu rolul de a preveni și combate fraudă care apare în legătură cu fondurile proprii: Oficiul European de Luptă Anti-Fraudă (OLAF). Obiectivele OLAF sunt: protejarea intereselor Uniunii Europene, lupta împotriva fraudei, corupției sau oricărei alte activități ilegale, inclusiv împotriva celor apărute în cadrul instituțiilor europene. Comisia va realiza anual, în colaborare cu statele membre, un raport privind eforturile realizate în domeniul combaterii fraudei și protejării intereselor financiare ale UE, pe care îl înaintează Parlamentului European.

În decursul anului bugetar, Comisia Europeană trimite rapoarte lunare Parlamentului și Curții Europene de Conturi asupra execuției veniturilor și cheltuielilor bugetului Uniunii Europene.

De asemenea, Comisia Europeană va întocmi și prezenta Consiliului Uniunii Europene, după finalizarea anului bugetar, două documente obligatorii de încheiere a execuției bugetare:

- conturile exercițiului bugetar încheiat privind operațiunile de buget în conformitate cu clasificarea acestora: veniturile în funcție de sursa de proveniență și pentru fiecare din statele membre, iar cheltuielile pe destinații, divizate pe fiecare stat membru și pentru fiecare instituție comunitară;

- bilanțul financiar, document care reflectă date și informații cu privire la activul și pasivul Uniunii.

Consiliul va analiza documentele prezentate și va face recomandări Parlamentului cu privire la descărcarea de gestiune a Comisiei.

Curtea de Conturi examinează conturile de venituri și cheltuieli ale Uniunii Europene, precum și ale instituțiilor înființate de Uniune, iar în urma examinării Curtea înaintează

Parlamentului European și Consiliului o declarație de asigurare asupra legalității și regularității tranzacțiilor. Curtea de Conturi va examina dacă toate veniturile și toate cheltuielile au fost efectuate în mod legal și cu respectarea dispozițiilor Tratatelor, a bugetului aprobat pe anul respectiv și a celorlalte acte adoptate în conformitate cu Tratatul fondatoare.

Comisia, celelalte instituții și organisme care administrează venituri sau cheltuieli în numele Comunității, precum și beneficiarii finali ai plăților din bugetul comunitar vor permite Curții să examineze orice documente privind atribuirea și realizarea contractelor, toate conturile și plățile în numerar, toate înregistrările contabile și documentele justificative, toate documentele în legătură cu veniturile și cheltuielile, inventarele, organigramele departamentelor, precum și orice date sau informații realizate sau stocate pe suport magnetic pe care Curtea le consideră necesare pentru efectuarea auditului extern.

Curtea va redacta un raport anual pe care îl va transmite Comisiei și instituțiilor vizate de audit, cel mai târziu la 15 iunie ale fiecărui an calendaristic. Prin intermediul acestui raport, Curtea de Conturi va face o evaluare generală a gestiunii financiare a instituțiilor, rezervând câte o secțiune pentru fiecare instituție în parte. Observațiile cuprinse în raport vor rămâne confidențiale, iar fiecare instituție va formula răspunsuri la fiecare observație până cel mai târziu la 30 septembrie ale fiecărui an. Raportul anual însoțit de răspunsuri va fi trimis, cel mai târziu la 31 octombrie al respectivului an, tuturor instituțiilor responsabile cu descărcarea bugetară și va fi publicat în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene.

După ce Curtea a transmis raportul său anual, Comisia va informa statele membre în legătură cu detaliile din raport care se referă la managementul fondurilor pentru care acestea sunt responsabile. În termen de 60 de zile de la primirea acestor informații statele membre vor înainta răspunsurile lor Comisiei, care va transmite înainte de data de 15 februarie a anului următor un rezumat al acestor informații Curții de Conturi, Consiliului și Parlamentului European.

Parlamentul, în baza recomandărilor, a documentelor întocmite de Comisie, a raportului anual al Curții de Conturi, a diferitelor altor rapoarte întocmite de Curtea de Conturi va acorda descărcarea de gestiune Comisiei Europene. Ca urmare, controlul Parlamentului European în domeniul bugetar vizează toate etapele procesului bugetar. Astfel, în faza elaborării bugetului, Parlamentul participă la stabilirea formei finale a acestuia, în decursul execuției, Comisia de control bugetar exercită un control permanent, iar la închiderea exercițiului, Parlamentul decide, având în vedere și recomandarea Consiliului Uniunii Europene, descărcarea de gestiune a Comisiei Europene. În acest sens, Comisia Europeană trebuie să prezinte Parlamentului orice informație necesară.

De asemenea, la descărcarea de gestiune Parlamentul poate formula anumite observații, iar Consiliul – comentarii, iar ulterior cele două instituții pot solicita Comisiei întocmirea unui raport privind măsurile luate pentru eliminarea aspectelor negative sesizate.

Bibliografie:

1. Moșteanu, Tatiana(coord.), *Politici și tehnici bugetare*, Editura Universitară, București, 2005
2. Mutașcu, M.I., *Finanțe publice*, Editura Augusta&Art Press, Timișoara, 2004
3. Popescu, N.D., *Finanțe publice*, Editura Economică, București, 2002
4. Silași, G., Rollet, Ph., ș.a., *Economia Uniunii Europene: o poveste de succes?*, Editura de Vest, Timișoara, 2005
5. Tănăsescu, Elene Simina, Ciobanu-Dordea, A.(supervizare), Pascal, Ileana, ș.a.(experți), *Dispoziții financiare și bugetare*, Centrul de resurse juridice, Editura Dacris, Pipera, 2004