

# THE IMPACT OF EUROPEAN UNION BUDGET

**Romeo Victor IONESCU, Professor, Ph.D**  
**Gabriela MARCHIS, Assistant, Ph.D Student**  
**”DANUBIUS” University of Galati**

## **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.*

**Key words:** EU budget, European Commission Treaty, EU political necessities

## **JEL Classification: R11, P24**

Bugetul U.E. este un instrument care determină mărimea cheltuielilor care pot fi efectuate în fiecare domeniu de politică în care U.E. este implicat, 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 diferentiat 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.

The EU budget is an instrument that determines the level of the expenditures that can be spent in every field of EU politics, and the level of income that is expected to be gathered for financing these activities in respective year.

Accordingly with the Financial Regulation from year 2002, the budget may be defined as “the instrument which for each year a part anticipates and authorises all the incomes and expenditures that are considered essential for EU.” (Council Regulation No. 1605/25 June 2002, Article 4).

The EU budget cannot be compared with a national budget, because it presents significant differences. For example, in the process of adopting the decisions, European Union must respect the principles and must realize the compromises among different states, especially regarding the field of agriculture or regional development.

In these domains, the individual interests of EU member states are different and sometimes may be opposite.

In addition, the EU budget differs from the one of an international organization, which is financed from member states contributions because its main objective is represented by strengthening of the integration. With that end in view, the budget of EU lies down and functions upon specific rules. The rules regarding the budgetary procedures, budgetary resources and expenses are presented by the Articles 268-280 of European Commission Treaty.

Regulamentul Financiar, considerat un fel de „biblie financiar”, 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 competență depinde de natura cheltuielilor. În cazul cheltuielilor cu caracter obligatoriu<sup>1</sup> 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

The Financial Regulation considered as a “financial bible”, comprises the specific details regarding the budgetary procedures and its implementation. In addition, there are a bunch of other rules regarding the EU budget (recommendations, resolutions), which start to play an important role in this area, especially after the signing of the International Accord (6<sup>th</sup> May 1999)

The procedure of drawing up of communitarian budget is stipulated by EU Treaty, amended by the Amsterdam Treaty (Articles 268-280). Initially, it is bringing into being a preliminary budget, taking into account the EU political necessities and priorities for the next period. This plan is sent to the Council that amends and adopts this plan and from this moment it becomes a “draft budget”. In the next phase, this draft is sent to the European Parliament, which competences depends on the nature of expenses. In the case of expenses that are catalogued as obligatory<sup>2</sup>, the Parliament propose only the amendments and the Council has the power of establishing the final sum while in the case of optional expenses, the Parliament is the one that establishes the draft of the budget. After two readings of each institution, the European Parliament is the one that adopts the final budget and the President of the Parliament signs it. From this moment, European budget comes into being and cannot be attacked by any institutions.

If after the two readings carried on between May and December, the Parliament and the Council don't agree upon the level of communitarian expenditures, the Parliament has the right to reject the budget and the procedure restarts from the beginning.

Once adopted, the implementation of the budget is supervised permanently by the Parliament, through the Commission for Budgetary Control. The Article 274 of European Union Treaty indicates that “the responsibility of budget implementation belongs totally to the Commission”. In fact, the Commission needs the support of member states for achieving the management of some politics like: agricultural policy, regional policy, etc. Apart of the responsibility of implementing the EU budget, Commission has its own departments which are responsible for the direct implementation of some specific parts of EU budget in the fields of

<sup>1</sup> clasificate astfel în Tratatul european sau în actele legislative adiționale.

<sup>2</sup> accordingly with the European Treaties or additional legislation

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.

Implementarea bugetului comunitar, indiferent de modalitatea de realizare, trebuie să urmărească în permanență îndeplinirea condițiilor 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 fie 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.<sup>3</sup>

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;

<sup>3</sup> Schreyer M. (2002), *The Reunification of Europe*, Public Service Review, Accession States, Winter Public Service Communication Agency.

internal politics (research, education, occupational training, urban policy, supporting the SMEs, developing of a new form of energy, telecommunication, etc.) and foreign actions.

Regardless the modality of achieving the EU budget, its implementation must always fulfill the condition of efficiency. The attributions of European institutions don't summarize only to financial support for some types of projects but have a large spectrum, aiming that European money is properly spent and the desired objectives are achieved. Therefore, the Commission activities are focused on evaluation of the spending plan, as follows:

- expenses afferent to a program, an attentive checking up of the entire program is performed in order to determine if the proposals are realistic or not and if the activities are properly designed for fulfilling the objectives.
- After the programme is finished the results must be analyzed for determining if the objectives were achieved with minimal costs.

The level of EU budget is not so large: in 2003, for example, the EU budget was 99.68 billions euro and represented only 1.02% from EU GNP. Comparatively with other national budgets, the EU budget is much smaller. For example, in 2002, the EU budget of 85 billions euros was smaller with almost 20% than UK budget<sup>4</sup>. In other words, the daily contribution of an European citizen to communitarian budget is only 70 eurocents.

In order to assure an optimal function of communitarian budget and to eliminate the possibility of a new crisis appearance, such as the one from the 80's, the existing budgetary system is based on scheduling medium term expenses.

European Commission, the Parliament and the Council establish together the level of the expenses afferent to main capitols for a 6 year period.

In that way, the political priorities of the institutions are reflected for the entire period. The **main budgetary capitols of expenses** at EU level refer to:

- ☒ Common Agricultural Policy;
- ☒ Structural problems;

<sup>4</sup> Schreyer M. (2002), *The Reunification of Europe*, Public Service Review, Accession States, Winter Public Service Communication Agency.

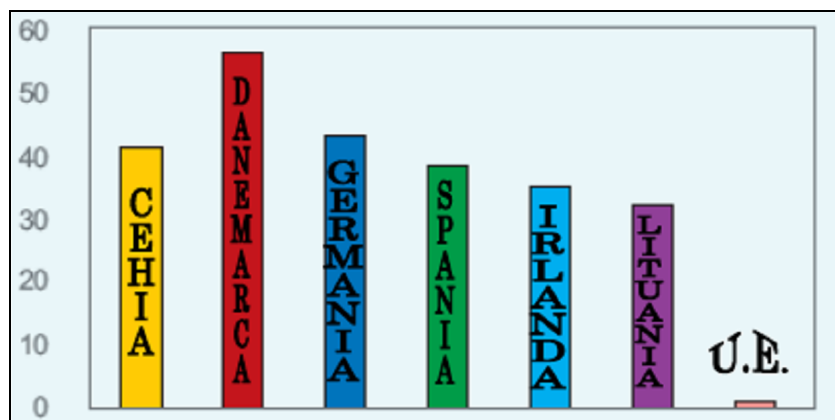


Figure 1: The budgetary incomes of member states comparatively with the communitarian budget incomes (% din GDP, 2004)

Source: Eurostat

- ⊗ 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 apte categorii (capitole).

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

Bugetul U.E. prezintă 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 să aibă 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 de asemenea 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.

- ⊗ Internal policy;
- ⊗ Foreign actions;
- ⊗ Administration;
- ⊗ Reserves;
- ⊗ Pre-adhering funds.

These financial stipulations are later placed in annual budgets which are structured in the same seven categories (capitols).

Although this system presents enough advantages, it introduces certain rigidity for each annual budget.

The EU budget is characterised by an important redistribution function, transferring the funds from the wealth regions through the poorest in order to achieve the convergence (structural policy).

EU budget is founded on the following **principles**:

- ⊗ **unity**: all the incomes and expenses must present together, in a single document. Accordingly with Article 268 of EU Treaty, the European Union has a single budget.

This principle doesn't stop the European agencies in having their own budgets, neither the existing of European Development Fund that finances the development of ACP countries.

Common External and Security Policy and Justice and Internal Affairs are financed by the general budget of EU, but there is a distinction between administrative expenses (which are placed in the general budget) and the operational expenses that may not be in the general budget if the Council decides so by unanimity.

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 apărare<sup>5</sup>. 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.

☞ echilibrul dintre venituri și cheltuieli: în vederea obținerii unui buget echilibrat<sup>6</sup>. 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 calendaristic<sup>7</sup>.

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

A special case is represented by the Common Security and External Policy, when referring to the special expenses for military operations and defence<sup>8</sup>. In such exceptional situations, the expenses will be covered by member states, in accordance to their GDP, if the Council doesn't decide in unanimity something else.

☞ universality: all the budgetary incomes are used to finance all the budgetary expenses.

☞ the equilibrium between the incomes and expenses: for obtaining an equilibrate budget<sup>9</sup>. When the EU budget is surplus, this will be considered supplementary income and will be transferred to the budget of the next year. Hence, any budgetary surplus at EU level cannot be used as an instrument for intervention in economy, as the Keynesian theory suggests.

☞ annuality: the period of time which is covered by a budget is of an calendar year<sup>10</sup>.

These four principles ensure the budget transparency and facilitate the control activity.

### **Bibliography:**

[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

<sup>5</sup> Articolele 28 și 42 din Tratatul U.E..

<sup>6</sup> Articolul 269 din Tratatul de la Maastricht

<sup>7</sup> Articolul 272.1 din Tratatul de la Maastricht

<sup>8</sup> Articles 28 and 42 from EU Treaty

<sup>9</sup> Article 269 from Maastricht Treaty

<sup>10</sup> Article 272.1 from Maastricht Treaty

