Katarzyna Stabryła
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

FINANSOWANIE DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Po podpisaniu traktatu z Lizbony (TL)[1] przez prezydenta Czech – V. Klausa, nowe uregulowania zaczęły obowiązywać w ciągu kilku tygodniu, zaraz po przesłaniu do Włoch dokumentów ratyfikacyjnych przez wszystkie państwa członkowskie. Unia Europejska uzyska osobowość prawną, zastępując dotychczasową trzyfilarową konstrukcję[2]. W kwestii wspólnej polityki zagranicznej TL proponuje utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), która łączyłaby dotychczasowe prace podobnych komórek w Radzie Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej. Jednak wizja funkcjonowania nowego organu jest zróżnicowana w zależności od kraju członkowskiego. W Polsce pojawiły się opinie o włączeniu do ESDZ nie tylko urzędników unijnych, ale również dyplomatów narodowych. Inna koncepcja przewiduje uczynienie z ESDZ agencji, co tym samym zmieniłoby formę finansowania. Europejska Służba Działań Zewnętrznych stanowi odpowiednie zaplecze dla sprawowania funkcji przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych. Wysoki przedstawiciel przyczynia się poprzez swoje propozycje do opracowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zapewnia wykonanie decyzji przyjętych przez Radę Europejską i Radę UE.

Wobec braku jednoznacznej wykładni o przyszłym kształcie polityki zagranicznej Unii Europejskiej w niniejszym artykule zaprezentowano dotychczasowe działania w tym zakresie, z położeniem głównego nacisku na finansowe aspekty działań zewnętrznych Unii Europejskiej.

[1] Wersja skonsolidowana traktatu o Unii Europejskiej i traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej na mocy traktatu z Lizbony (DzU C115 z 9.05.2008).

[2] W traktacie reformującym zauważyć jednak można pewną niekonsekwencję w konsolidacji całej struktury w obrębie Unii Europejskiej, bowiem Europejska Wspólnota Energii Atomowej nadal pozostanie odrębnym podmiotem.

Wielkość budżetu wspólnotowego można wytłumaczyć poprzez sposób funkcjonowania Unii Europejskiej, opierający się przede wszystkim na regulacjach prawnych. Integracja poprzez unormowania prawne nie wymagała dużego budżetu. Jednakże w miarę upływu czasu okazało się, że polityka oparta tylko i wyłącznie na tworzeniu przepisów nie wystarczy. Przykładem tego jest kwestia wspólnej polityki rolnej, która od samego początku uwidoczniła problem redystrybucji środków między krajami członkowskimi. Kolejne rozszerzenia i przystępowanie krajów do UE, często znacznie biedniejszych w stosunku do państw założycieli, wymagało rozwinięcia systemu dystrybucji środków. Powiększaniu budżetu towarzyszyły spory, z jednej strony na temat zasad, na których podstawie powinno się zarządzać wydatkami wspólnotowymi, a z drugiej – na temat efektów, jakie powinno się dzięki tym funduszom uzyskać (Laffan 1997).

Dziedziny, w których jest zgoda na wspólne działanie, czyli tzw. polityki wspólnotowe, zostały objęte specyficznym procesem zarządzania. Specyfika ta polega na dużej złożoności problemów (dużo większej niż to występuje w jednym państwie), które rozwiązywane są na forum unijnym. Ustalone w ten sposób cele i priorytety wymagają przygotowania planu finansowego pozwalającego na zrealizowanie powziętych założeń.

Laffan (1997) wskazuje, że polityki wspólnotowe nie stanowią zamkniętej grupy działań. W miarę postępu procesów integracyjnych następowała zgoda państw członkowskich na włączanie nowych dziedzin do zakresu wspólnych działań. Do grup polityki wspólnotowej należą: polityka handlowa, polityka przemysłowa, polityka rolna, polityka transportowa, polityka regionalna, polityka monetarna oraz polityka ekologiczna. Dodatkowo wydatki z budżetu wspólnotowego stały się uzupełnieniem różnych dziedzin polityki narodowej i zarazem wytworzyły kierunki polityki ponadnarodowej.

1. Działania zewnętrzne Unii Europejskiej

Do działań międzynarodowych Unii Europejskiej przyczynia się głównie wspólna polityka handlowa, umowy stowarzyszeniowe z poszczególnymi krajami, grupami państw i organizacjami międzynarodowymi, a także stosunki z terytoriami zależnymi. Międzynarodowa rola Unii Europejskiej polega bardziej na pomocy humanitarnej i handlu międzynarodowym niż na sprawach wojskowych.

W latach 70. ubiegłego wieku państwa członkowskie rozwinęły Europejską Współpracę Polityczną (EWP), która polegała na organizowaniu spotkań dyplomatów państw członkowskich i ministrów spraw zagranicznych. Celem EWP było rozwijanie systemu wspólnej dyplomacji, poprzez wymianę informacji, koordynację poglądów, przyjmowanie wspólnych stanowisk i – jeśli było to możliwe – wspólnych działań.

Udział wydatków na politykę zagraniczną i bezpieczeństwo w budżecie ogólnym zaczął się zwiększać od połowy lat 80. Jednak dopiero na szczycie w Edynburgu, w grudniu 1992 r., zawarto porozumienie w sprawie podwojenia wydatków dotyczących kwestii zewnętrznych w latach 1993–1999. W II Pakiecie Delorsa podkreślono znaczenie wydatków na politykę zewnętrzną, nadając im spójną formę poprzez stworzenie odrębnej kategorii budżetowej. Skupienie rozmaitych działań zewnętrznych w jednej grupie miało w znacznej mierze zapobiegać ich zmniejszaniu, bądź likwidacji w przypadku pojawienia się niedoborów budżetowych.

Położenie większego nacisku na finansowanie polityki zagranicznej od 1993 r. wynikało z kilku powodów. Po pierwsze, Unia Europejska zaangażowała się w proces przywracania równowagi politycznej i gospodarczej na kontynencie europejskim, co na początku lat 90. objawiało się głównie poprzez pomoc dla krajów postkomunistycznych. Po drugie, Unia Europejska zwróciła baczniejszą uwagę na swoje południowe granice i wybrzeża, co w konsekwencji spowodowało zacieśnienie współpracy z krajami trzecimi basenu Morza Śródziemnego. Wreszcie po trzecie, Unia Europejska usiłowała zrównoważyć dotychczasowe porozumienia skierowane głównie na państwa z konwencji Lomé i rozszerzyć swoje działanie (Laffan 1997).

Jedyną niekonsekwencją powyższych uregulowań stało się pozostawienie Europejskiego Funduszu Rozwoju poza strukturą budżetu ogólnego. Oddzielenie funduszu od budżetu, wynikało przede wszystkim z nacisków Francji, która w ten sposób chciała chronić uprzywilejowaną pozycję krajów afrykańskich w dziedzinie udzielania im pomocy finansowej. Państwa członkowskie posiadały bowiem często odmienne zdanie dotyczące kierunków wspólnej polityki zewnętrznej, czego przyczyną były ich własne interesy polityczne.

Współpraca z byłymi koloniami stała się główną częścią działań zewnętrznych Unii w latach 60., a następnie została wzmocniona po wejściu Wielkiej Brytanii do wspólnot w 1973 r. Konwencje z Yaoundé, Lomé i Cotonou podpisane między Unią Europejską a krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (znanymi jako kraje AKP) wyznaczyły nowy rozdział we współpracy między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się. Współpraca ta miała opierać się na uznawaniu równorzędności partnerów i przestrzeganiu ich suwerenności. Głównym instrumentem finansującym pomoc dla byłych kolonii krajów członkowskich stał się wspomniany Europejski Fundusz Rozwoju, znajdujący się poza strukturami budżetu ogólnego UE. Natomiast w samym budżecie wspólnotowym znajdują się środki przeznaczone dla krajów starających się o członkostwo w UE, państw stowarzyszonych, ale również krajów trzecich.

Jedną z najistotniejszych grup wydatków na działania zewnętrzne była pomoc finansowa dla krajów postsocjalistycznych, czego potwierdzeniem stała się deklaracja Rady Europejskiej z 1993 r. na szczycie w Kopenhadze o wspieraniu krajów Europy Środkowowschodniej głównie poprzez program PHARE (*Poland and Hun-*

gary Assistance for Restructuring Their Economies – skierowany początkowo tylko do Polski i Węgier, a następnie rozszerzony na pozostałe państwa Europy Środkowej i Wschodniej). Należy podkreślić, iż Unia Europejska miała zróżnicowane podejście do krajów byłego bloku komunistycznego. Można zauważyć podział na dwie grupy: z jednej strony, kraje Europy Środkowo-Wschodniej – program PHARE, a z drugiej Rosja i Wspólnota Niepodległych Państw – program TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*). Z pierwszą grupą wiązały się strategie przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej, co wynikało z szybkiego wprowadzania reform w tych krajach. W latach 1990–1999 na program PHARE przeznaczono około 11 mld ECU, podczas gdy na program TACIS w okresie 1991–1999 – 4,5 mld EUR. Biorąc pod uwagę działania Unii wobec krajów postsocjalistycznych, Brehon (1997) dzieli je na cztery grupy:

1. Polska, Węgry, Czechy i Słowacja (następnie Bułgaria, Rumunia i Słowenia), z którymi podpisano układy stowarzyszeniowe.
2. Litwa, Łotwa i Estonia, z którymi podpisano porozumienia dotyczące handlu i współpracy.
3. Kraje Wspólnoty Niepodległych Państw, z którymi stopniowo zawierano porozumienia o współpracy.
4. Państwa byłej Jugosławii, gdzie Unia skupiła się głównie na utrzymaniu pokoju i łagodzeniu skutków wojny.

Oprócz pomocy otrzymywanej za sprawą programu PHARE i TACIS, Unia Europejska wspierała kraje Europy Środkowej i Wschodniej, udzielając pomocy żywnościowej, pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, a także wspierając restrukturyzację górnictwa i hutnictwa (głównie za sprawą Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali). Nie należy również zapominać o programach w zakresie edukacji, które umożliwiały wymianę doświadczeń między ośrodkami uniwersyteckimi różnych krajów, jak i zapewniały możliwość kształcenia studentów na uczelniach w innych państwach.

Działanie programów pomocowych, zwłaszcza programu PHARE, było uzależnione od spełnienia przez państwa beneficjentów pewnych warunków, do których należało przestrzeganie praw człowieka, zapewnienie wolnych wyborów i politycznego pluralizmu, ustanowienie rządów prawa, postęp w ustanawianiu gospodarki rynkowej. Powyższe warunki były niezbędne do sprawnego działania samych programów, które w założeniu miały służyć restrukturyzacji gospodarki, reformie administracji publicznej, pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom, wsparciu instytucji finansowych i bankowych oraz rozwojowi demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

Opracowanie, wdrożenie i zarządzanie programami pomocowymi dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Wspólnoty Niepodległych Państw stanowiło dla Unii Europejskiej, a przede wszystkim Komisji Europejskiej, zupełnie nową formę prac. Programy pomocowe dla tej grupy krajów wymagały uwzględnienia

wielu czynników, a przede wszystkim postępującej transformacji. Trudności wynikały z konieczności dopasowania ogólnych zasad programów do specyfiki państw oczekujących pomocy, bowiem każdy z tych krajów znajdował się na innym etapie zmian i przeprowadzał je różnymi metodami. Zaistniałe problemy rozwiązywano poprzez system szkoleń osób pracujących w instytucjach krajowych odpowiedzialnych za wdrożenie programów.

Pierwszy okres działania programu PHARE, trwający od 1990 do końca 1992 r., zorientowany był na szkolenia i przekazywanie doświadczeń. W drugiej fazie od 1993 r. skupiono się na tworzeniu solidnych podstaw długofalowych zmian w działaniu gospodarki narodowej. W okresie 1993–1997 wprowadzono nowe zasady działania PHARE (Laffan 1997):

- zastosowanie programowania wieloletniego opartego na ścisłych relacjach między Komisją Europejską a beneficjentem,
- dostosowanie pomocy do indywidualnych potrzeb każdego państwa odzwierciedlających etap transformacji i postępy we wprowadzaniu reform,
- koncentracja na ograniczonej liczbie obszarów – głównie inwestycjach,
- wprowadzenie pomocy finansowej dla przygotowania krajowego prawodawstwa i działania instytucji do przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej.

Pomoc dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej miała istotne znaczenie nie tylko dla samych beneficjentów, ale również Unii Europejskiej, która miała na względzie niedaleką kwestię rozszerzenia wspólnoty o nowych członków. W tym kontekście problemy krajów przechodzących transformację i starających się o akcesję stałyby się sprawą wewnętrzną Unii. Po akcesji dwunastu członków, głównie z Europy Środkowej i Wschodniej, Unia Europejska wspiera pozostałe kraje z Europy Wschodniej i republiki azjatyckie, przyczyniając się do rozwoju gospodarki rynkowej, demokracji, tworzenia nowego prawodawstwa, a także realizacji projektów inwestycyjnych. W państwach azjatyckich Unia Europejska wspiera działania pokojowe, świadczy pomoc humanitarną (pomoc dla ludności dotkniętej konfliktami wojennymi, klęskami żywiołowymi, epidemiami i głodem), wspiera projekty edukacyjne, przekazuje środki na walkę z ubóstwem (*Rapport* 2006).

Zewnętrzne działania Unii były skierowane nie tylko do państw Europy Środkowowschodniej, ale również krajów skupionych wokół basenu Morza Śródziemnego. Unia Europejska w swojej strategii dotyczącej spraw zagranicznych zamierzała połączyć kwestię pomocy dla wschodnich i południowych sąsiadów. Według Dinan (1994), skupienie uwagi na państwach położonych nad Morzem Śródziemnym wynikało z dwóch zasadniczych przyczyn. Po pierwsze – w krajach tych notuje się wzrost populacji z dużym wskaźnikiem ubóstwa i bezrobocia. Zjawisko to budzi obawy południowych członków Unii o nasilenie tendencji migracyjnych i wzrost emigrantów z krajów Afryki Północnej, przybywających w poszukiwaniu pracy. Po drugie – niestabilna politycznie sytuacja w krajach afry-

kańskich oraz postawy fundamentalistów islamskich rodzą uzasadnione obawy ze strony Unii Europejskiej.

Polityka Unii związana z krajami basenu Morza Śródziemnego wynika z umów podpisanych w latach 70. W 1976 r. Unia Europejska podpisała porozumienia z krajami Maghrebu (Maroko, Tunezja, Algieria) i rok później z krajami Mashreku (Egipt, Jordania, Liban i Syria). W 1975 r. Izrael podpisał porozumienie o wolnym handlu i układ stowarzyszeniowy. Wszystkie umowy z krajami Morza Śródziemnego opierają się na pomocy finansowej i umożliwieniu otwarcia rynku europejskiego dla produktów spoza Unii, prowadzeniu wymiany handlowej, współpracy międzyregionalnej, a także kwestiach społecznych – wspieraniu demokracji i ochronie praw człowieka.

Na początku lat 90. pomoc finansowa dla państw położonych nad Morzem Śródziemnym obejmowała transfery środków z budżetu UE, pożyczki z EBI, specjalne środki na współpracę międzyregionalną i na poziomie lokalnym (Med-Urbs), kooperację ośrodków akademickich (Med-Campus) i finansowanie projektów z ochrony środowiska. Strategia Komisji Europejskiej polegała na zastosowaniu dla państw śródziemnomorskich podobnej formy pomocy, jakiej udzielano krajom Europy Środkowowschodniej poprzez PHARE. Jednak wpływ Unii Europejskiej na wewnętrzny rozwój państw południowych był znacznie mniejszy w porównaniu ze zmianami wprowadzonymi w państwach postsocjalistycznych. Trudność współpracy wynikała ze strategii działania Unii, która pomoc uzależniała od współpracy z beneficjentami i od ich postępów w zakresie modernizacji gospodarek, na co kraje arabskie nie były całkowicie otwarte (Dinan 1994; Laffan 1997).

Obecnie pomoc unijna dotyczy również wspierania procesu pokojowego w Irlandii Północnej, na terenie Palestyny, Afryki Południowej i Iraku. Pomoc dotycząca procesów pokojowych polega na wspieraniu rozwoju instytucjonalnego, projektów nastawionych na wzrost zatrudnienia oraz projektów infrastrukturalnych. Z kolei na obszarze Ameryki Łacińskiej środki unijne są kierowane na walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a także na rozwój instytucjonalny, przestrzeganie zasad demokracji i rozwój przedsiębiorczości (*Rapport* 2006).

Należy jednak mieć na uwadze fakt, że problemy z zarządzaniem nadmierną liczbą programów, brak odpowiedniej kadry do nadzoru podejmowanych przez kraje trzecie działań finansowanych z pieniędzy wspólnotowych wciąż prowadzą do częstego marnotrawienia przekazywanych środków.

2. Obecne uregulowania dotyczące finansowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej

Unia Europejska wykonuje swoje zadania w zakresie stosunków zewnętrznych za pomocą następujących instrumentów (*Les finances* 2002):

- funduszy mających za zadanie rozwinąć współpracę z krajami trzecimi;
- pomocy humanitarnej, dostaw żywności i leków, pomocy w zakresie ratowania środowiska naturalnego, wspieranie rozwoju demokracji;
- pożyczek dla krajów Trzeciego Świata i państw postsocjalistycznych;
- działań w obrębie Unii Europejskiej w zakresie badań i edukacji przy współpracy i zaangażowaniu państw trzecich.

W wieloletnich ramach finansowych na lata 2007–2013 przeznaczono 55,9 mld EUR na działania zewnętrzne, co stanowi 5,8% ogółu wydatków. Pomoc kierowana jest z następujących źródeł: Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Instrumentu na rzecz Współpracy Rozwojowej, Instrumentu Współpracy z Krajami Uprzemysłowionymi i Innymi Państwami o Wysokim Dochodzie oraz Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (tab. 1). Oprócz odrębnej kategorii środków, obecnie istnieją również rezerwy oraz gwarancje dla pożyczek udzielanych z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Tabela 1. Pomoc w obrębie nowych instrumentów budżetu Unii Europejskiej na lata 2007–2013

Nazwa	Kwota (mld EUR)	Beneficjenci	Poprzednie programy	Przeznaczenie
Instrument Pomocy Przedakcesyjnej	11,5	Chorwacja, Turcja, pozostałe kraje Płw. Bałkańskiego	PHARE, ISPA, Sapard, CARDS	Wzmocnienie instytucjonalne państwa, rozwój regionalny, rozwój obszarów wiejskich
Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	11,2	Państwa Basenu Morza Śródziemnego, Europy Wschodniej, Południowego Kaukazu, Rosja	MEDA, TACIS	Współpraca gospodarcza i polityczna
Instrument na rzecz Współpracy Rozwojowej	16,9	Azja Południowo-Wschodnia, Ameryka Łacińska	–	Walka z ubóstwem, wzmacnianie demokracji i praw człowieka
Instrument Współpracy z Krajami Uprzemysłowionymi i Innymi Państwami o Wysokim Dochodzie	0,2	Brak określonego zasięgu geograficznego	–	Wzmacnianie relacji handlowych z krajami uprzemysłowionymi, kooperacja w dziedzinie nauki i edukacji
Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka	1,1	Brak określonego zasięgu geograficznego	–	Wspieranie i wdrażanie zasad demokracji, działania na rzecz ochrony praw człowieka, równości i sprawiedliwości

Pomimo propozycji przedstawionych przez poszczególne instytucje, nie udało się włączyć do pułapów wieloletnich ram finansowych następujących instrumentów finansowych (Montagnon 2006; *Interinstitutional* 2006*)*:

1. Funduszu Solidarności uruchamianego w razie wystąpienia klęsk żywiołowych w krajach członkowskich i kandydujących – roczne środki nieprzekraczające 1 mld EUR.
2. Instrumentu elastyczności w wysokości 200 mln EUR rocznie na nieprzewidziane wcześniej okoliczności, których nie można pokryć w ramach dostępnych pułapów jednej bądź kilku pozycji.
3. Rezerwy na pomoc w nagłych wypadkach przeznaczonej na pomoc państwom trzecim w sytuacjach, których nie można było przewidzieć przy ustalaniu budżetu (akcje humanitarne, sytuacje kryzysowe) – środki w wysokości 221 mln EUR rocznie poza pułapami przyjętymi w ramach finansowych, uruchamiane w razie potrzeby i przesuwane do odpowiednich pozycji budżetowych.
4. Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji przeznaczonego jako pomoc w powrocie na rynek pracy lub dla pracowników zmuszonych do przekwalifikowania w celu sprostania zmieniającym się ofertom pracy – 500 mln EUR rocznie jako rezerwa w budżecie ogólnym, uzyskana z marginesów dostępnych w ramach ogólnych pułapów wydatków za poprzedni rok lub z anulowanych środków na zobowiązania z poprzednich dwóch lat.
5. Europejskiego Funduszu Rozwoju skierowanego do państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku w ramach pomocy gospodarczej i społecznej.

Powyższe instrumenty będą podlegały procedurze budżetowej, natomiast ich uruchomienie będzie zależało od zaistnienia sytuacji pozwalającej na wykorzystanie jednego z nich. Funkcjonowanie tych instrumentów, poza budżetem ogólnym UE, mimo wyraźnych powiązań finansowych, jest próbą niedopuszczenia do wzrostu znaczenia budżetu wspólnotowego i powiększenia jego rozmiarów poprzez obejmowanie nowych dziedzin działalności. Wynika to ze wspomnianego braku zgody politycznej ze strony państw członkowskich, które na posiedzeniach Rady Europejskiej prezentują swój sprzeciw w związku ze zwiększaniem dochodów budżetu ogólnego UE.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 traktatu o Unii Europejskiej, zmodyfikowanego na mocy traktatu z Lizbony, Unia określa i prowadzi wspólną politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa, której celami są:

- ochrona swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności;
- umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego;
- utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczo-

nych, jak również z zasadami aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych;
- wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz w dziedzinie środowiska naturalnego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa;
- zachęcanie wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym;
- przyczynianie się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska naturalnego oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju;
- niesienie pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka;
- wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym.

Wydatki administracyjne na powyższe działania są w pełni pokrywane z budżetu UE, natomiast wydatki operacyjne mogą być finansowane albo z budżetu unijnego (z wyjątkiem wydatków przypadających na operacje mające wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne), albo są ponoszone przez państwa członkowskie. Brak jednolitych uregulowań dotyczących wydatków operacyjnych powoduje, że część państw skłania się w kierunku samodzielnego finansowania, podczas gdy dla innych szybki dostęp do środków wspólnotowych gwarantuje natychmiastowe i często bardziej skuteczne działanie.

Zakończenie

Układ postanowień traktatowych odzwierciedla różnice w podejściu do określonych dziedzin aktywności Unii Europejskiej. Jeśli bowiem wydatki nie są pokrywane z budżetu UE, ponoszą je państwa członkowskie według kryterium produktu krajowego brutto, chyba że Rada, jednomyślnie, postanowi inaczej. Państwa członkowskie, których przedstawiciele złożyli w Radzie formalne oświadczenie, nie są zobowiązane do wnoszenia wkładu w finansowanie operacji mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne. Na mocy umowy z 22 czerwca 2002 r. przyjęto zatem rozróżniać dwa rodzaje kosztów pozabudżetowych: koszty wspólne ponoszone na podstawie PKB każdego kraju (dokładna lista została zamieszczona w aneksie porozumienia) i koszty pokrywane indywidualnie przez dane państwo.

Bibliografia

Brehon N.-J. (1997), *Le budget de l'Europe*, L.G. D. J, Paris.

Dinan D. (1994), *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, MACMILLAN PRESS LTD, London.

Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management (OJ 2006, C 139).

Laffan B. (1997), *The finances of the European Union*, St. Martin's Press, Inc., New York.

Les finances publiques de l'Union européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2002.

Montagnon A. (2006), *L'accord sur le cadre financier 2007–2013*, "Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne", nr 500.

Rapport financier 2005 de l'Union européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2006.

Wersja skonsolidowana traktatu o Unii Europejskiej i traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej na mocy traktatu z Lizbony (DzU C115 z 9.05.2008).

FINANCING OF THE EXTERNAL ACTION OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The main purpose of the paper is to present the activity of the European Union in the field of external intervention. Spending on external action of the European Union concerns some specific areas like: pre-accession aid for future members, supporting stability, security and economic development in the third countries as well as humanitarian aid, respect for democracy and human rights. Important sum is also necessary to fight against contemporary diseases (AIDS) and natural catastrophes. The European Union budget constitutes the main source of the financial aid which is complemented by the European Development Fund and borrowings from the European Investment Bank.