

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020

COM(2011) 398 wersja ostateczna – 2011/0177 (APP)

oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budżet z perspektywy »Europy 2020«”

COM(2011) 500 wersja ostateczna

(2012/C 229/06)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Współsprawozdawca: **Jacek KRAWCZYK**

Dnia 29 czerwca 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budżet z perspektywy »Europy 2020«”

COM(2011) 500 final.

Dnia 19 października 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020

COM(2011) 398 final – 2011/0177 (APP).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 24 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 165 do 9 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) ze zrozumieniem odnosi się do starań Komisji Europejskiej na rzecz osiągnięcia równowagi w zakresie nowych wieloletnich ram finansowych (WRF), w których stara się ona uwzględnić dwa przeciwstawne wymogi w złożonej sytuacji społecznej, gospodarczej i politycznej. Z jednej strony mamy do czynienia z dążeniem państw członkowskich do ograniczenia wydatkowania środków publicznych w następstwie kryzysu, co bez wątpienia wpłynie na przebieg debaty i treść ostatecznego porozumienia. Drugi wymóg to konieczność skutecznego sprostania ambitnym celom postawionym przed UE zarówno w traktacie lizbońskim, jak i w strategii „Europa 2020”.

1.2 W istocie, Europa przeżywa trudności związane z głębokim kryzysem finansowym i gospodarczym oraz z brakiem uzgodnionej reakcji na kryzys w poszczególnych państwach członkowskich. Może to zagrozić funkcjonowaniu, a nawet przyszłości Unii Europejskiej.

1.3 Podobnie jak w poprzednich opiniach EKES podkreśla także w niniejszej – zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów – że do realizacji ambitnych

celów UE, zapewnienia wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy zwiększenie budżetu unijnego wydaje się nie tylko pożądane, ale wręcz konieczne. EKES popiera stanowisko, według którego w Unii powinno być „więcej (lepszego) Europy, a nie mniej”. W przeciwnym wypadku zamrożenie WRF na poziomie obecnych wartości oznaczałoby rezygnację z podjęcia wielu wyzwań, z którymi UE będzie musiała się zmierzyć w najbliższych latach.

1.4 Wniosek Komisji zdaje się zatem świadczyć o nadmiernej chęci utrzymania status quo, jeśli chodzi zarówno o wyasygnowane środki, jak i o strukturę budżetu, skąd bierze się niedostosowanie pomiędzy skalą i charakterem nowych wyzwań stojących przed UE a dostępnymi środkami, tzn. pomiędzy ambicjami Europy a środkami ich realizacji.

1.5 Poza tym EKES stoi na stanowisku, że podczas dyskusji nad przeglądem budżetu UE należy przede wszystkim koncentrować się na jego przydatności dla projektu politycznego UE,

który w kontekście obecnego kryzysu bywa poważnie kwestionowany. Ocena WRF powinna polegać na sprawdzeniu adekwatności środków przekazywanych UE na realizację priorytetów strategicznych bez zwiększania obciążeń fiskalnych nałożonych na obywateli i przedsiębiorstwa, a także uwzględniać możliwości generowania „wartości dodanej”⁽¹⁾ na poziomie europejskim z zachowaniem zasady równego obciążania obywateli Europy.

1.6 Jeśli chodzi o szczegóły propozycji, EKES popiera ulepszenie i uproszczenie struktury budżetu UE, tak by znacznie ograniczyć dyskusję nad należytym zwrotem i równością horyzontalną między państwami członkowskimi, a zamiast tego skoncentrować się na skutecznej realizacji strategicznych celów europejskich.

1.7 W odniesieniu do przychodów istotną nowością jest propozycja wprowadzenia nowego systemu zasobów własnych generowanych dzięki zmianom w zakresie zasobów z podatku VAT i opodatkowaniu transakcji finansowych (PTF). EKES opowiadał się w już przeszłości za rozwiązaniami nawiązującymi do pierwotnego ducha traktatu rzymskiego⁽²⁾, prowadzącymi do powstania rzeczywistej autonomii finansowej UE.

1.7.1 EKES popiera zmiany w zakresie zasobów z podatku od wartości dodanej, gdyż przyczyni się to do rozwoju unijnego rynku wewnętrznego, zapobiegając zakłóceniom gospodarczym w państwach członkowskich. Podkreśla jednak, że we wniosku Komisji brak dokładnych danych odnośnie do zmian w strukturze VAT-u i do różnic w kwotach, jakie zmiany te oznaczają dla każdego państwa członkowskiego. EKES przypomina o konieczności wprowadzenia PTF na szczeblu globalnym, jednak uważa, że wdrożenie go na szczeblu europejskim (przy ustaleniu minimalnej stawki podatku dla wszystkich państw członkowskich) pozwoliłoby na zwiększenie wkładu sektora finansowego do budżetu UE i państw członkowskich, a także na ograniczenie niestabilności gospodarczej wynikającej z posunięć czysto spekulacyjnych.

1.8 Osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” wymagać będzie znacznych zasobów, większych niż te, które przewidziano w wieloletnich ramach finansowych. EKES zaleca w związku z tym, by zastanowić się nad możliwością stworzenia innowacyjnych instrumentów finansowych na potrzeby takich inwestycji (obligacje projektowe), aczkolwiek dopiero po przeprowadzeniu szczegółowej oceny ewentualnych konsekwencji oraz możliwego przeniesienia ryzyka na sektor publiczny.

1.9 Jeśli chodzi o wydatki, priorytety określone przez Komisję Europejską wymagają reakcji możliwych tylko na poziomie wspólnotowym, stanowiących europejską wartość dodaną, gdzie jedno euro wydane na szczeblu Unii przynosi więcej korzyści niż to samo euro wydane na szczeblu krajowym. Mowa tu o kwestiach, które można uznać za „europejskie dobra publiczne”, których nie da się w sposób optymalny dostarczać na poziomie jednego państwa (ze względu na niedoskonałości rynku lub korzyści skali niemożliwe do wprowadzenia na szczeblu krajowym), w związku z czym wymagają one skutecznego wsparcia europejskiego.

⁽¹⁾ „The value resulting from an EU intervention which is additional to the value that would have been otherwise created by Member State action alone”, COM(2010) 700 final; SEC(2011) 867 final.

⁽²⁾ Art. 201.

1.10 W tym kontekście EKES wysoko ocenia reformę wspólnej polityki rolnej (WPR), mającą na celu wypracowanie wydajnego i skutecznego modelu europejskiego rolnictwa a jednocześnie zapewnienie realnej wartości dodanej dla UE. EKES kolejny raz pragnie wyrazić przekonanie, iż WPR – wraz ze wspólną polityką rybołówstwa (WPRyB) – powinna sprzyjać umacnianiu więzi między rolnictwem, leśnictwem i rybołówstwem z ochroną środowiska naturalnego i równowagą zasobów naturalnych. To podejście pozwoli promować dobre praktyki w zakresie ochrony środowiska, a jednocześnie wspierać dobrą kondycję ekonomiczną i konkurencyjność gospodarstw i rybaków w warunkach charakteryzujących się silnymi wahaniami cen podstawowych towarów.

1.11 Gdy chodzi o system płatności bezpośrednich, EKES podkreśla, że harmonizacja warunków konkurencji rolników europejskich i wzmocnienie integracji nowych państw członkowskich stanowią cel, którego realizacja powinna dokonać się poprzez uważną ocenę efektów, które mogą dotyczyć wszystkich państw członkowskich. W celu uniknięcia zakłóceń konkurencji, które mogą mieć skutki społeczne, należy zadbać o to, by pod koniec okresu obowiązywania ram finansowych na lata 2014–2020 żadne państwo nie sytuowało się poniżej 90 % średniej 27 państw członkowskich UE dla płatności bezpośrednich.

1.12 Wiodącą zasadą przyświecającą przyszłej polityce spójności powinien być art. 174 Traktatu z Lizbony „(...) Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych”.

1.13 Odnośnie do polityki spójności EKES – niezmiennie przekonany o słuszności położenia nacisku w tej strategii na niewielką liczbę priorytetów wspólnotowych – całkowicie odrzuca propozycję uzależnienia przydzielania funduszy przeznaczonych na politykę spójności od spełnienia warunków makroekonomicznych. Uważa ponadto, że wprowadzenie nowej kategorii „regionów w okresie przejściowym”, w miejsce obecnych mechanizmów *phasing-in* oraz *phasing-out*, nie powinno prowadzić do ograniczenia środków przeznaczonych dla obszarów słabiej rozwiniętych oraz że Funduszu Spójności nie powinno się wykorzystywać w sposób niewłaściwy do celów innych niż wynikające z jego pierwotnego przeznaczenia. Niemniej fundusze niewykorzystane w latach 2007–2013 mogą zostać w drodze wyjątku spożytkowane do sfinansowania europejskiego planu na rzecz wzrostu, który powinien zostać zapoczątkowany przez UE. To samo można uczynić, przez ograniczony okres czasu, na przykład przez pierwsze 3 lata, w odniesieniu do funduszy w następnej perspektywie finansowej 2014–2020.

1.14 Zdaniem EKES-u warunkiem skutecznego osiągnięcia celów zdefiniowanych w nowych wieloletnich ramach finansowych jest to, by budżet UE realizowany był w sposób efektywny, przejrzysty i wzorowy, by dawał możliwość odbudowy zaufania w oczach obywateli Europy, by uzmysłowił im korzyści płynące z Europy i koszty braku Europy. To właśnie w tym kontekście EKES ponownie nawołuje do uruchomienia lub wdrożenia systemów monitorowania wyników wszystkich strategii wspólnotowych po to, by ocenić ich wpływ na warunki społeczne, gospodarcze i regionalne.

1.15 EKES – traktując wniosek Komisji jako podstawę do dalszych negocjacji w przedmiotowej kwestii – na podstawie wskazówek zawartych w niniejszej opinii zobowiązuje się do monitorowania i podejmowania działań na rzecz metod, które przełożą się na konkretne zmiany legislacyjne.

2. Wniosek Komisji dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020

2.1 Niniejsza opinia dotyczy wniosku COM(2011) 398 final, dotyczącego rozporządzenia Rady, które określa wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 i stanowi transpozycję postanowień zawartych w komunikacie Komisji Europejskiej COM(2011) 500 final z 29 czerwca 2011 r. „Budżet z perspektywy »Europy 2020« ”.

2.2 Na wieloletnie ramy finansowe ma zostać przeznaczona łącznie 1 025 mld EUR, czyli 1,05 % dochodu narodowego brutto (DNB) Unii Europejskiej. Do tego dochodzi 58,5 mld EUR na inne wydatki poza WRF (Europejski Fundusz Rozwoju i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji). Po uwzględnieniu inflacji, suma tych środków nie różni się wiele od ram finansowych z poprzedniego okresu (2007–2013), których pula opiewała na 994 mld euro.

2.3 Po stronie wydatków planowane są następujące zmiany:

- uproszczenie poprzez zmniejszenie liczby programów i celów, tak aby ograniczyć obciążenia administracyjne nałożone na beneficjentów i ułatwić ocenę skutków;
- zmniejszenie środków na fundusze strukturalne (EFRR, EFS, Fundusz Spójności), które – po odliczeniu mechanizmu „Łącząc Europę” spadną z 355 do 336 mld euro i utworzenie nowej kategorii „regionów w fazie przejściowej”, aby zastąpić obecne mechanizmy *phasing-out* i *phasing-in*;
- utworzenie wspólnych ram strategicznych na rzecz funduszy strukturalnych oraz rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa lub ram „Horyzont 2020” na rzecz badań naukowych i innowacji, odgrywających kluczową rolę z punktu widzenia Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii;
- nowy instrument „Łącząc Europę” przeznaczony na potrzeby transportu na wielką skalę, energii i sieci technologii informacyjno-komunikacyjnych (40 mld + 10 mld z Funduszu Spójności);
- rozpoczęcie reformy WPR i niewielkie zmniejszenie udziału środków na WPR w całym budżecie (60 mld EUR rocznie) i w wartościach realnych⁽³⁾ oraz ściślejsze powiązanie jej z ochroną środowiska (ekologizacja) i zobowiązaniem do większej elastyczności;

⁽³⁾ Kwota przeznaczona na WPR nie zmniejszy się nominalnie, lecz pozostanie niezmienną w okresie programowania, a zatem w wartościach realnych nastąpi spadek w stosunku do 2012 r.

— zwiększenie środków na badania naukowe i innowacje oraz na kształcenie i szkolenie (80 mld euro).

2.4 Jeżeli chodzi o przychody, zaproponowano stopniowe przechodzenie z budżetu opartego głównie na wpływach wg dochodu narodowego brutto na budżet uproszczony, oparty na rzeczywistych zasobach własnych i zmienionych mechanizmach korekty. W szczególności Komisja proponuje zniesienie obecnych zasobów własnych opartych na VAT i wprowadzenie na ich miejsce, najpóźniej od 2018 r., systemu zasobów własnych pochodzących z wprowadzenia podatku od transakcji finansowych i nowego podatku VAT, by wzmocnić harmonizację różnych systemów krajowych i wyeliminować wyjątki lub odstępstwa.

3. Uwagi ogólne

3.1 To oczywiste, że Komisja Europejska podejmuje próbę wypracowania zrównoważonego stanowiska w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych w okresie szczególnie trudnym dla funkcjonowania i przyszłości UE. Trudności te wynikają zarówno z kryzysu finansowego i gospodarczego w Europie, jak i z braku wspólnej strategii politycznej państw członkowskich. Mowa tu o równowadze między sprzecznymi, ale koniecznymi do spełnienia wymaganiami. Są nimi z jednej strony klimat oszczędności będących wynikiem kryzysu oraz chęć ograniczenia wykorzystywania funduszy publicznych, co nieuchronnie będzie nadal wpływało na debatę i treść ostatecznego porozumienia, a z drugiej strony – dostępność odpowiednich środków finansowych umożliwiających sprostanie ambitnym wyzwaniom stojącym przed UE.

3.2 Wniosek Komisji w sprawie budżetu z perspektywy „Europy 2020” wymaga wnikliwego rozpatrzenia w aktualnym kontekście gospodarczo-politycznym. Podczas gdy z jednej strony w dyskusjach nad kształtem budżetu UE nie można pominąć roli, którą ma do odegrania zintegrowana Europa w dzisiejszych czasach (jeśli chce sprostać wyzwaniom zmieniającego się świata), z drugiej należy zrozumieć rzeczywiste intencje państw członkowskich związane z uznaniem i zapewnieniem realizacji tej roli.

3.2.1 Żmudne negocjacje, które doprowadziły do zaakceptowania WRF na lata 2007–2013, podobnie jak niedawne trudności z przyjęciem budżetu UE na 2011 r. i pismo wystosowane latem 2011 r. do przewodniczącego Komisji José Manuela Barroso podpisane przez szefów rządów dziewięciu państw członkowskich⁽⁴⁾ zdają się wskazywać na tendencję, przynajmniej w przypadku znacznej liczby krajów, do maksymalnego zmniejszania europejskiego zaangażowania finansowego, co każe przypuszczać, że i tym razem negocjacje będą bardzo trudne.

3.3 W sytuacji, gdy wyzwania stojące przed Europą są coraz większe pod względem ilościowym i jakościowym (kryzys gospodarczy, finansowy i społeczny, konkurencyjność, zmiana klimatu itp.), wniosek Komisji świadczy o nadmiernej chęci utrzymania status quo. Tym samym dochodzi do pewnego „niedostosowania” między skalą a jakością nowych wyzwań stojących przed UE a dostępnymi zasobami czy też – innymi słowy – między ambicjami Europy a środkami ich realizacji.

⁽⁴⁾ www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532.

3.4 EKES wypowiedział się już na ten temat ⁽⁵⁾ i jeszcze raz powtarza, że zwiększenie budżetu wspólnotowego jest nie tylko pożądane, ale po prostu konieczne ze względu na skalę nowych wyzwań wymagających zajęcia wspólnego stanowiska: „Przeгляд budżetu UE nie jest kwestią rachunkową: jest to narzędzie w służbie pewnego projektu politycznego. Unia Europejska nie dysponuje obecnie wystarczającymi środkami budżetowymi, by zrealizować swą strategię polityczną ani by wypełnić zobowiązania wynikające z nowego traktatu lizbońskiego”.

3.4.1 Warto zwrócić tutaj uwagę na stanowisko Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którym rozwiązaniem kryzysu i wyzwań stojących przed UE powinno być „więcej, a nie mniej Europy”. Zdaniem Parlamentu zamrożenie WRF na obecnym poziomie wartości realnych – jak to proponuje Komisja – oznacza rezygnację z podjęcia wielu wyzwań, z którymi UE będzie musiała się zmierzyć w najbliższych latach. Z tego względu Parlament wezwał do zwiększenia puli WRF o 5 % i zwrócił się do Rady aby – o ile zadecyduje ona inaczej – określiła priorytety polityczne i programy, które należy zarzuścić, bez względu na ich udowodnioną europejską wartość dodaną, w okresie 2014–2020 ⁽⁶⁾.

3.4.2 Podobne stanowisko zajmuje Komitet Regionów, który „jest przekonany, iż proponowany poziom finansowania należy postrzegać w kategoriach absolutnego minimum, bez którego nie da się zrealizować ambicji państw członkowskich, wyrażonych w traktacie”, a poza tym „jest zdania, iż potrzebna jest zmiana percepcji, szczególnie w ministerstwach finansów państw członkowskich, tak aby najważniejsze zadania UE były traktowane w kategoriach inwestycji, a nie wydatków” ⁽⁷⁾.

3.4.3 Ponadto dzięki zmianom wprowadzonym w Traktacie o funkcjonowaniu UE ustalenie WRF na lata 2014–2020 nie leży wyłącznie w gestii Komisji i rządów państw członkowskich, gdyż Parlament Europejski ma silniejszą pozycję w związku z większą odpowiedzialnością demokratyczną. Te nowe warunki otwierają możliwości dla społeczeństwa obywatelskiego, a zatem w szczególności EKES-u, w zakresie monitorowania procesu ustalania nowych WRF i aktywnego uczestnictwa w dyskusji w ścisłej współpracy z Parlamentem Europejskim.

3.5 Z tego też względu EKES zobowiązuje się do monitorowania i podejmowania działań dotyczących procesu negocjacji, w wyniku którego wniosek Komisji przełoży się na konkretne zmiany legislacyjne. Zadaniem WRF jest zapewnienie UE niezbędnych środków do realizacji priorytetów bez zwiększania obciążeń fiskalnych nałożonych na obywateli i przedsiębiorstwa; trzeba więc koniecznie ocenić je pod tym względem.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 75.

⁽⁶⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego INI/2010/2211 z 8 czerwca 2011 r. „Inwestowanie w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej”.

⁽⁷⁾ Opinia Komitetu Regionów w sprawie: „Nowe wieloletnie ramy finansowe po roku 2013”, Dz.U. C 54 z 23.2.2012, s. 40.

3.6 Większe ukierunkowanie na wyniki powinno zatem spowodować, że uwaga przesunie się z formalnego przestrzegania zasad w odniesieniu do poziomu wydatków na dokładną kontrolę jakości i skuteczności wykorzystania środków oraz osiągania wyników, w szczególności w zakresie polityki spójności i WPR. Ta zmiana podejścia, oparta na pojęciu „zwiększenia wartości dodanej wydatków europejskich”, wymaga w konsekwencji spójnego podejścia w zakresie zarządzania i kontroli.

3.7 Należy pamiętać, że choć budżet UE dotyczy ok. 1 % DNB UE, w okresie 2007–2013 stanowi on znaczącą część środków na inwestycje, które – jeśli zostaną dobrze wykorzystane – mogą stać się decydującą dźwignią wzrostu gospodarczego UE. Dlatego też EKES uważa, że należy wzmocnić odpowiednie synergije między budżetem UE a budżetami krajowymi, na rzecz realizacji głównych celów strategicznych UE.

3.8 Zdaniem EKES-u niezbędne jest, by proces ustalania WRF na lata 2014–2020 zyskał zaufanie obywateli i był dla nich wiarygodny, a jednocześnie uwidaczniał korzyści płynące z Europy i koszty braku Europy. W tym celu budżet UE musi być:

- dobrze zarządzany i nie powodować nadmiernych kosztów administracyjnych;
- efektywny pod względem uzyskanych oszczędności w stosunku do obecnych wieloletnich ram finansowych;
- skuteczny w ułatwianiu realizacji ustalonych celów i wpływanie w widoczny sposób na życie obywateli europejskich;
- przejrzysty i możliwy do monitorowania pod kątem wszystkich aspektów związanych z kosztami, wydanych środków i uzyskanych wyników.
- zorientowany na przestrzeganie wspólnotowych zasad solidarności, sprawiedliwej konkurencji i konkurencyjności.

3.9 Aby omówić znaczenie propozycji Komisji, zdaniem EKES-u należy ją poddać ocenie w następujących aspektach:

- wartość dodana w wymiarze europejskim oraz odpowiednie priorytety strategiczne;
- zdolność do reagowania na wyzwania, jakie stawia kryzys, a jednocześnie ukierunkowania Europy na strategię solidarnego rozwoju w świetle tendencji państw członkowskich do ograniczania krajowych wydatków publicznych.

3.9.1 Jeżeli chodzi o wartość dodaną w wymiarze europejskim, we wniosku Komisji określono ważne priorytety wymagające odpowiedzi możliwych do wdrożenia jedynie na

poziomie wspólnotowym. Chodzi o dziedziny działań uznanych za publiczne dobra europejskie, a mianowicie te, w których wydatki na poziomie wspólnotowym są bardziej skuteczne niż wydatki na szczeblu krajowym.

3.9.2 Do publicznych dóbr europejskich należą: badania i rozwój, wspólna obrona, bezpieczeństwo żywnościowe, imigracja i prawo do azylu, przeciwdziałanie zmianie klimatu, ogólnoeuropejskie inwestycje infrastrukturalne w dziedzinie energetyki, komunikacji i rynku wewnętrznego (do uzupełnienia). Z porównania WRF na lata 2007–2013 i 2014–2020 wynika, że kwoty przewidziane w budżecie na te strategiczne obszary znacznie wzrosły, mimo restrykcyjnego charakteru budżetu.

3.9.3 Choć EKES uznaje znaczenie innowacji we wniosku Komisji, musi zaznaczyć, że całkowicie zabrakło omówienia tych priorytetów, co grozi tym, że budżet UE nie będzie w stanie odpowiedzieć bezpośrednio na trudności wynikające z obecnego kryzysu gospodarczo-finansowego, a także pozostanie pod presją poszczególnych grup interesu.

3.10 W tym delikatnym kontekście EKES przypomina⁽⁸⁾, że określanie europejskiej polityki budżetowej musi być zgodne z zasadniczym wyborem między federalizmem a systemem międzyrządowym, a co za tym idzie – zgodne z pożądanym stopniem integracji. W szczególności zasada „należytego zwrotu” dla poszczególnych państw członkowskich zrodziła się z księgowania środków finansowych w stosunku do PKB w tych krajach, co jest sprzeczne z literą i duchem traktatów UE.

3.10.1 Obecny system zasobów, oparty na składkach państw członkowskich, jest w istocie złożony i mało przejrzysty, co osłabia sprawowanie nad nim demokratycznej kontroli; nie przyczynia się do uwidocznienia wkładu na rzecz integracji europejskiej; sprawia, że składka wpłacana do UE jest postrzegana jako dodatkowe obciążenie dla budżetu krajowego, a zatem ogranicza zasoby dostępne na działania unijne; nie odpowiada wymogowi tworzenia bezpośrednich więzi między UE a obywatelami.

3.11 Z drugiej strony EKES przypomina⁽⁹⁾, że nie zwiększając obciążeń fiskalnych dla obywateli i przedsiębiorstw, nowy system powinien wiązać dochody i wydatki w budżecie UE z zobowiązaniami na rzecz realizacji własnej strategii politycznej i zobowiązań wynikających z nowego traktatu lizbońskiego, a także zapewniać równość traktowania państw członkowskich. Powinien też być o wiele bardziej przejrzysty, uproszczony i zrozumiały dla obywateli.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W nowych ramach finansowych Komisja proponuje znaczącą korektę finansowania budżetu UE. Polega ona głównie

na wzmocnieniu autonomii finansowej poprzez wprowadzenie nowego systemu zasobów własnych, mającego na celu zagwarantowanie sprawiedliwszego podejścia do państw członkowskich. W nowej propozycji sugeruje się zmianę paradygmatu – miałyby zostać zniesiona zależność Unii od wpłat państw członkowskich na rzecz stopniowej samowystarczalności finansowej.

4.1.1 W centrum propozycji nowego systemu zasobów własnych stoi zmiana w zakresie zasobów z podatku VAT oraz wprowadzenie podatku od transakcji finansowych. System pozwoliłby na większe zrównoważenie budżetu UE, który byłby finansowany w ok. 40 % z nowych zasobów własnych, w 20 % z tradycyjnych zasobów własnych, a w kolejnych 40 % z zasobów pochodzących z państw członkowskich i opartych na DNB⁽¹⁰⁾. Korzyścią wynikającą z nowego systemu byłoby postrzeganie składek krajowych przez rządy państw członkowskich w mniejszym stopniu jako „podatek” od ich produktu, wobec którego należy postulować i uzyskiwać „należyty zwrot” oraz ponowną równowagę pod względem korzyści gospodarczych.

4.1.2 EKES ponawia swe poparcie⁽¹¹⁾ dla utworzenia nowych zasobów w oparciu o VAT, które zastąpiłyby obowiązujący i już nieadekwatny system, gdyż przyczyni się to do rozwoju rynku wewnętrznego UE bez powodowania niekorzystnych skutków gospodarczych w państwach członkowskich. Podkreśla jednak, że we wniosku Komisji brak dokładnych danych odnośnie do zmian w strukturze VAT-u i do różnic w kwotach, jakie zmiany te oznaczają dla każdego państwa członkowskiego. Uważa ponadto, że konieczne jest jednoczesne przyjęcie środków przeciwdziałających oszustwom w dziedzinie VAT-u.

4.1.3 Choć w sprawie wniosku Komisji wciąż trwają dyskusje, wprowadza on interesującą innowację w postaci PTF. EKES, przypominając o konieczności stosowania PTF w skali światowej, z zadowoleniem przyjął wprowadzenie podatku od transakcji finansowych na szczeblu europejskim⁽¹²⁾. EKES podkreśla konieczność uważnego zarządzania skutkami makro- i mikroekonomicznymi stosowania PTF i w związku z tym domaga się stałego monitorowania i przeprowadzania dorocznej oceny skutków stosowania tego instrumentu.

4.1.4 Podatek od transakcji finansowych służyłby realizacji co najmniej trzech celów:

— zwiększeniu wkładu sektora finansowego do budżetu UE i do budżetu państw członkowskich (ocenia się, że wpływ z podatku powinny wynieść ok. 57 mld euro)⁽¹³⁾;

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie środków wykonawczych dotyczących systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 45.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 75.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 510 final, s. 5. W chwili obecnej wpłaty państw członkowskich oparte o DNB stanowią 70 % wszystkich środków budżetowych UE, tradycyjne zasoby własne (cła graniczne i podatek od cukru) stanowią 14,1 % środków, VAT – 11,2 %, a inne zasoby (nadwyżki z lat poprzednich) – 4,7 % (SEC(2011) 876 final).

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 45.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniającej dyrektywę 2008/7/WE, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 55.

⁽¹³⁾ SEC(2011) 1103 final.

— zmianie postępowania podmiotów finansowych poprzez zmniejszenie wolumenu operacji finansowych o wysokiej częstotliwości i krótkim czasie realizacji zlecenia (*high frequency and low latency trading*), które w obrębie państw członkowskich UE stanowią od 13 do 40 % wolumenu handlu⁽¹⁴⁾;

— ustaleniu minimalnej stawki opodatkowania dla wszystkich państw członkowskich.

4.1.5 Także reforma mechanizmów korekty i zastąpienie istniejących mechanizmów ryczałtowymi zwrotami kosztów podąża w kierunku planowanego uproszczenia i większej przejrzystości, tym bardziej że warunki gospodarcze w państwach członkowskich są obecnie bardzo odmienne w porównaniu z początkami systemu w 1984 r. EKES podkreślił już poprzednio⁽¹⁵⁾, że konieczne jest bardziej szczegółowe wyjaśnienie efektów tej reformy, ponieważ w chwili obecnej nie jest jasne, o jaką wielkość środków chodzi ani też jak proponowany system przedstawia się w porównaniu z obecną sytuacją.

4.2 EKES ocenia bardzo pozytywnie poprawę struktury budżetu UE i równe obciążenie obywateli europejskich, umożliwiające znaczne wyciszenie dyskusji nad należyтым zwrotem i równością horyzontalną między państwami członkowskimi i pozwoli skupić się na ocenie wydajności i skuteczności wydatków UE, jeżeli chodzi o odpowiadanie na potrzeby obywateli i przedsiębiorstw europejskich oraz zależność między uzyskanymi korzyściami a poniesionymi wydatkami. EKES ponownie wyraża jednak żal⁽¹⁶⁾, iż we wniosku Komisja skupia się wyłącznie na wewnętrznej strukturze budżetu i nie korzysta z wprowadzenia nowych zasobów własnych, by podjąć podstawowy problem wielkości samego budżetu jako funkcjonalnego narzędzia projektu politycznego i realizacji ambicji UE.

4.3 Jak podkreślił Parlament Europejski, budżet UE jest zasadniczo zbiorem inwestycji mających na celu dalszą mobilizację zasobów ze źródeł publicznych lub prywatnych⁽¹⁷⁾. Z tego punktu widzenia EKES uważa, że w celu przewyżczenia ograniczeń ilościowych i problemów legislacyjnych związanych z budżetem europejskim można by wypróbować pewne formy obligacji projektowych w celu sfinansowania określonych projektów infrastrukturalnych i edukacyjno-szkoleniowych⁽¹⁸⁾, zgodnie z zainaugurowaną przez Komisję inicjatywą obligacji na finansowanie projektów w ramach strategii „UE 2020”⁽¹⁹⁾.

4.3.1 Obligacje projektowe mogłyby przynieść znaczący efekt dźwigni dla rozwoju gospodarczego w Europie dzięki „efektom domina”, które by wtedy powstały, a które obecnie są hamowane ze względu na sztywność budżetów państw członkowskich w obliczu skutków kryzysu gospodarczego oraz ze względu na konieczność przestrzegania paktu stabilności i wzrostu.

⁽¹⁴⁾ Komisja Europejska, 8.12.2010, konsultacje publiczne na temat przeglądu dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID), DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, SEC(2011) 1226 final.

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 45.

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 45.

⁽¹⁷⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego, op. cit.

⁽¹⁸⁾ Haug J. et al., op. cit., rozdz. 4.

⁽¹⁹⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm.

4.3.2 Niemniej EKES podkreśla potrzebę dokonania szczegółowej oceny możliwych innowacyjnych form finansowania poza WRF, ponieważ doświadczenie z partnerstwem publiczno-prywatnym wskazuje na możliwość przeniesienia ryzyka na sektor publiczny⁽²⁰⁾.

4.4 We wniosku Komisji nie poddaje się pod dyskusję bardziej istotnych pozycji wydatków UE, takich jak polityka spójności i wspólna polityka rolna (WPR), natomiast nacisk kładzie się – w ramach strategii „Europa 2020” – na nowe zachęty mające zagwarantować skuteczną politykę wydatków lub na wartość dodaną istniejących instrumentów wydatkowania.

4.4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem reformę WPR, mającą na celu zmianę jej udziału w całkowitym budżecie UE oraz zwiększenie powiązań między wydatkami wspólnotowymi a dobrami wspólnymi wyprodukowanymi przez sektor rolnictwa, jak przewiduje sama Komisja w dokumencie „WPR do 2020 r.”⁽²¹⁾. W obliczu ograniczonych zasobów, jak ma to obecnie miejsce, WPR, a także wspólną politykę rybołówstwa (WPRyb), należy ocenić pod kątem celów i zadań określonych w traktacie lizbońskim: poprawa jakości środowiska (różnorodność biologiczna, woda, gleba, powietrze), ochrona krajobrazu, rewitalizacja obszarów wiejskich, dobrostan zwierząt, bezpieczeństwo i pewność dostaw żywności⁽²²⁾.

4.4.2 EKES już wcześniej wyrażał przekonanie⁽²³⁾, iż rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo odgrywają kluczową rolę w ochronie środowiska i zrównoważonym zarządzaniu zasobami naturalnymi. Popierając podejście Komisji Europejskiej w zakresie ekologizacji WPR, Komitet podkreśla konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na to, by w przeglądzie nie pominięto celów i mechanizmów finansowania WPR oraz by pamiętano o wsparciu dla podmiotów działających w sektorze rolniczym, spożywczym i środowiskowym.

4.4.3 EKES wyraża zaniepokojenie w związku z podjętą przez Komisję próbą ograniczenia kwoty przeznaczonej na WPR poprzez przydzielanie innym instrumentom, takim jak Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, nowych zadań w zakresie celów związanych z rolnictwem i żywnością.

4.4.4 EKES uważa, że harmonizacja warunków konkurencji rolników europejskich i wzmocnienie integracji nowych państw członkowskich poprzez system płatności bezpośrednich stanowią cel, którego realizacja powinna dokonać się poprzez uważną ocenę efektów, które mogą dotyczyć wszystkich państw członkowskich. Komitet podkreśla znaczenie starań zmierzających do zniesienia różnic między poziomami wsparcia otrzymywanego przez rolników w poszczególnych państwach członkowskich. EKES już wcześniej⁽²⁴⁾ sformułował zalecenie, aby

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 134.

⁽²¹⁾ COM(2010) 672 final.

⁽²²⁾ Hart K., Baldock D. (red.), *What Tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods*, Parlament Europejski, lipiec 2011 r.

⁽²³⁾ Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63.

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u NAT/520 w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej do 2020r. Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 116.

podział krajowych pul środków na płatności bezpośrednie opierał się na obiektywnych i niedyskryminujących kryteriach oraz by został przewidziany odpowiedni okres przejściowy dla planowanego, sprawiedliwego ujednoczenia, polegającego na odchodzeniu od zasad dotyczących historycznych danych referencyjnych – w taki sposób aby pod koniec okresu obowiązywania ram finansowych na lata 2014–2020 żadne państwo nie sytuowało się poniżej 90 % średniej 27 państw członkowskich UE dla płatności bezpośrednich.

4.4.5 Zdaniem EKES-u nowe wieloletnie ramy finansowe powinny zostać skonstruowane w taki sposób, by WPR i WPRyb zapewniały:

- bezpieczeństwo dostaw żywności;
- konkurencyjność i innowacyjność sektora rolno-spożywczego;
- rentowność sektora rolniczego i rybackiego;
- godziwe wynagrodzenia dla rolników i rybaków europejskich.

Poprzez wymienione kierunki działań – w warunkach charakteryzujących się silnymi wahaniami cen towarów rolnych – możliwe stanie się podkreślenie dwoistego charakteru WPR, poprzez promowanie dobrych praktyk w zakresie ochrony środowiska, a jednocześnie wspieranie dobrej kondycji ekonomicznej i konkurencyjności gospodarstw, co oznaczałoby powrót do tradycyjnej misji tej polityki polegającej na wytwarzaniu zdrowych i pożywnych produktów spożywczych w dostatecznych ilościach i po cenach przystępnych dla obywateli europejskich.

4.5 Podobna skuteczność powinna charakteryzować projekty finansowane w ramach polityki spójności, która ma kluczowe znaczenie dla wzmocnienia integracji nowych państw członkowskich i która – jak stwierdzono w sprawozdaniu Barki⁽²⁵⁾ – powinna koncentrować się na kilku priorytetach wspólnotowych. Należy uważnie zbadać ich wpływ społeczny, gospodarczy i terytorialny poprzez ocenę *ex ante*, śródkresową i *ex post*. Jednocześnie oceny te nie powinny nigdy przekładać się na wzrost obciążeń biurokratycznych.

4.5.1 EKES sprzeciwia się natomiast uzależnianiu przydzielania funduszy przeznaczonych na politykę spójności od spełnienia warunków makroekonomicznych, ponieważ oznaczałoby to nałożenie dodatkowych obciążeń na państwa członkowskie

w trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Uważa także, iż wprowadzenie nowej kategorii „regionów w fazie przejściowej” w miejsce regionów objętych mechanizmami *phasing-in* i *phasing-out* nie może ograniczać zasobów przeznaczonych dla obszarów słabiej rozwiniętych. Ponadto, mimo że popiera instrument „Łącząc Europę”, podkreśla, że mechanizm ten nie powinien otrzymać finansowania z Funduszu Spójności w wysokości ok. 10 mld euro, by funduszu tego nie używać do innych celów niż te, które wynikają z jego pierwotnego charakteru.

4.6 Wiodącą zasadą przyświecającą przyszłej polityce spójności powinien być art. 174 Traktatu z Lizbony „(...) Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych”.

Z tego względu:

- Należy zagwarantować i rozszerzyć inwestycje w ramach polityki spójności ukierunkowane na cel „Konwergencja”.
- Dla tych państw członkowskich, których przeciętny wzrost PKB w latach 2007–2009 był ujemny i które wykazały się dobrym wskaźnikiem absorpcji środków finansowych w obecnym okresie, stopa ograniczenia w odniesieniu do polityki spójności będzie ustalona co najmniej na poziomie z obecnego okresu.

4.7 EKES zaleca wzmocnienie systemów monitorowania wyników polityk wspólnotowych, w szczególności WPR i funduszy spójności, zważywszy na ich udział w całkowitym budżecie. Umożliwi to także ocenę skuteczności wydatków UE i zdolności do osiągnięcia szeroko zakrojonych celów, które UE sama sobie postawiła, począwszy od strategii „Europa 2020”⁽²⁶⁾. Można tego dokonać również poprzez zestaw kar w przypadku, gdy nie zostaną osiągnięte ustalone wartości odniesienia, lub poprzez zachęty finansowe dla państw członkowskich, które uzyskały najlepsze wyniki.

4.7.1 W tym kontekście EKES proponuje, by władze lokalne i regionalne otrzymywały wsparcie i były bardziej zaangażowane na szczeblu krajowym i europejskim. Należy zapewnić im optymalne warunki działania i realizacji programów finansowanych z polityki spójności oraz WPR za pośrednictwem stosownych programów szkoleń zawodowych na temat europejskich procedur programowania, wsparcia, monitorowania i oceny.

Bruksela, 24 maja 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁵⁾ Barca F. (red.): An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations; sprawozdanie dla DG REGIO, 2009 r.

⁽²⁶⁾ Chambon N., Rubio E., *In search of „the best value for money”: analyzing current ideas and proposals to enhance the performance of CAP and cohesion spending; workshop „The post 2013 financial perspectives: Re-thinking EU finances in times of crisis”, Turyn, 7–8 lipca 2011 r.*