

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (//WE, Euratom)

COM(2006) 99 wersja ostateczna — 2006/0039 (CNS)

(2006/C 309/21)

Dnia 26 kwietnia 2006 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 428. sesji plenarnej w dniach 5 — 6 lipca 2006 r. (posiedzenie z dnia 5 lipca 2006 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Agnes CSER na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 84 do 2 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie opinii Komitetu

1.1 Zgodnie z art. 9 decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich⁽¹⁾, Komisja miała dokonać przed 1 stycznia 2006 r. pełnego przeglądu systemu zasobów własnych na lata 2007 — 2013 i przedstawić odpowiednie propozycje. Parlament Europejski złożył wniosek o rewizję kryteriów w odniesieniu do wkładów. Komisja w porozumieniu z Radą opracowała swą propozycję i przedłożyła ją do oceny.

1.2 Instytucje UE przeanalizowały tę propozycję, a EKES ocenił ją (ECO/148) pod kątem swoich wcześniejszych opinii, zwracając wielokrotnie uwagę na zasadniczy związek pomiędzy polityką budżetową Unii a innymi dziedzinami polityki wspólnotowej.

1.3 Komitet poruszył kwestię przyszłego zastosowania trzech źródeł zasobów własnych oraz zaopiniował propozycję, którą Komisja przedstawiła w dokumencie, dotyczącą stworzenia jednego, bezpośredniego źródła zasobów własnych.

1.4 EKES opisał kształtowanie się zasobów własnych i ich zmiany na przestrzeni lat. Ponadto dokonał analizy „czwartego źródła zasobów” i oceny rabatu brytyjskiego oraz ogólnej korekty.

1.5 W grudniu 2005 r., podczas brytyjskiego przewodnictwa, Rada UE, badając perspektywy finansowe na lata 2007 — 2013, wypracowała polityczny konsensus. Rada zmieniła swą wcześniejszą decyzję i wytyczyła nowe kierunki. Jednocześnie zwrócono się do Komisji, aby przedstawiła nowy wniosek i zmodyfikowała towarzyszący decyzji dokument roboczy na temat rabatu brytyjskiego wraz z wcześniejszą propozycją dotyczącą ogólnej korekty.

1.6 Mimo że Komisja zmieniła swą propozycję, EKES podtrzymuje to, co stwierdził w końcowych wnioskach swoich wcześniejszych opinii — przedłożona propozycja nie wnosi żadnych fundamentalnych zmian, lecz podąża jedynie za negocjacjami politycznymi. Doniosły jest jednak fakt, że po raz pierwszy od 20 lat zmodyfikowano sposób obliczania rabatu brytyjskiego, gdyż może to stanowić pierwszy krok w kierunku całkowitej rezygnacji z tej korekty.

2. Podejście EKES-u jako reprezentanta zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego

2.1 Podmiot tak dynamiczny i aktywny jak nasz Komitet znacząco przyczynia się do zmniejszenia dystansu dzielącego obywateli i instytucje europejskie, i to zarówno na poziomie unijnym, jak i na szczeblu państw członkowskich. Komitet pełni rolę pośrednika, wydaje opinie na temat celów sformułowanych w dokumentach Komisji dotyczących okresu refleksji i promuje aktywny udział obywateli w realizowaniu polityki UE (plan działań, Plan D, Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej).

2.2 Zgodnie z przesłaniem tych dokumentów, obywatele UE mają prawo wiedzieć, co Unia robi i dlaczego. W swojej opinii w sprawie okresu refleksji EKES opisał oczekiwania obywateli, jeśli chodzi o wypełnienie należytej treścią polityki dotyczącej przyszłości unii. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje międzyinstytucjonalne porozumienie z 4 kwietnia 2006 r., przewidujące zwiększenie kwoty ram finansowych na lata 2007 — 2013 w porównaniu z tym, co początkowo ustaliła Rada Europejska. Jednak Komitet stwierdza, że wzrost ten jest dość ograniczony i przyjęta perspektywa finansowa nie pozwala na osiągnięcie celów w pełni odpowiadających ambicjom Europy. Komitet odsyła tu do swej wcześniejszej opinii⁽²⁾.

3. Wprowadzenie

3.1 Rozszerzenie UE z 2004 r. jest wydarzeniem historycznym. Po 50 latach podziału na nowo połączyło ono ponad 450 milionów Europejczyków. Jednocześnie rozszerzenie to wymagało podjęcia sporych wysiłków na płaszczyźnie instytucjonalnej, jako że dotąd Unia liczyła zaledwie 15 państw. Rozszerzenie polityki wspólnotowej na 25, a wkrótce nawet na 27 państw członkowskich, oraz zdefiniowanie i zdobycie potrzebnych środków okazało się niełatwą próbą dla współpracy pomiędzy „starymi” a „nowymi” członkami. W tym procesie dwa dokumenty Komisji wniosłyby wkład w realizację

⁽¹⁾ DzU C 253 z 7.10.2000 r.

⁽²⁾ DzU C 74 z 23.3.2005 r.

celów dla wspólnej przyszłości: komunikat z 2004 r. pt. „Budowanie naszej wspólnej przyszłości — Wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii w latach 2007 — 2013” oraz inspirowany tym komunikatem wniosek w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007 — 2013.

3.2 Przyjęcie komunikatu Komisji było punktem wyjścia dla decyzji dotyczącej perspektywy finansowej. O ile Parlament Europejski kierował się priorytetami Unii, o tyle Rada Europejska w czerwcu 2005 r. zastosowała ściślejszą hierarchię wydatków potrzebnych oraz wydatków niezbędnych.

3.3 W porównaniu z budżetami państw członkowskich, na które przeznaczają się średnio 45 % dochodu narodowego, budżet unijny jest dość ograniczony i liczy niewiele ponad 1 %. Komisja zalecała, aby w perspektywie finansowej na lata 2007 — 2013 pułap zasobów utrzymać na poziomie 1,24 % dochodu narodowego brutto (DNB).

3.4 Liczenie na to, że można mieć więcej Europy za mniej pieniędzy jest po prostu mrzonką. Polityka wspólnotowa w nowych dziedzinach wymaga dodatkowego pokrycia finansowego. Wydatki zaproponowane w nowej perspektywie finansowej na te działania, które są dodatkową wartością Unii, zostały zdefiniowane według trzech wymogów: skuteczności, efektywności i synergii.

3.5 Aby te cele osiągnąć, należy kierować się wytycznymi, przewidującymi lepszą przejrzystość finansową, lepiej ukierunkowane wydatki, znacznie większą efektywność oraz wydajniejszą ocenę wartości dodanej działań UE.

3.6 Zbyt mała przejrzystość, ograniczona autonomia finansowa, złożoność i zawiłość sprawiają, że potrzeba zmian struktury zasobów własnych staje się coraz bardziej paląca. Korekta, która od połowy lat 80-tych przysługuje wyłącznie Wielkiej Brytanii, doprowadziła do żądań ogólnej korekty lub modyfikacji systemu.

4. Perspektywa finansowa UE na lata 2007 — 2013 według decyzji Rady Europejskiej z grudnia 2005 r.

4.1 Jak to Rada Europejska przyznała w konkluzjach z grudnia szczytu w 2004 r., perspektywa finansowa ściśle wiąże się z problemem zasobów własnych, z mechanizmem korekty oraz koniecznością modyfikacji obowiązującego systemu.

4.2 W marcu 2005 r. Rada Europejska potwierdziła cele strategii lizbońskiej i na najbliższe lata w jej centrum umieściła wzrost gospodarki i zatrudnienia.

4.3 Na nieformalnym szczycie w Hampton Court w październiku 2005 r. dyskutowano nie tyle o europejskim modelu społecznym, co o wyzwaniach wynikających z globalizacji. W nowej perspektywie finansowej UE na lata 2007 — 2013 muszą zostać odzwierciedlone nowe priorytety: badania i rozwój, innowacje, energetyka, polityka, edukacja (wraz z inwestycjami w szkolnictwo wyższe), wspieranie migracji ekonomicznej pomiędzy regionami oraz stawienie czoła przemianom demograficznym.

4.4 W grudniu 2005 r. Rada Europejska zaakceptowała ramy budżetowe Unii na okres 2007 — 2013. Uwzględniając to porozumienie polityczne i opierając się na zmodyfikowanym wniosku Komisji, Parlament Europejski, Rada i Komisja podpisały porozumienie międzyinstytucjonalne, zatwierdzające siedmioletnie ramy finansowe. Zawarcie tego porozumienia w decydującym stopniu zależało od wyniku rozmów prowadzonych z Parlamentem Europejskim. Struktura ram finansowych tylko częściowo wychodziła naprzeciw podwójnym oczekiwaniom — z jednej strony finansowaniu nowych zadań UE, z drugiej strony pokrycia potrzeb budżetowych wynikających z rozszerzenia Unii.

4.5 W grudniu 2005 r. Rada zdecydowała, że przegląd systemu zasobów własnych ma zostać zakończony w trakcie obrad dotyczących wieloletniej perspektywy finansowej, obejmujących wszystkie dochody i wydatki Unii aż do 2008 — 2009 r. To postanowienie zostało ujęte w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w maju 2006 r.

4.6 Komisja zaproponowała opracowanie białej księgi podsumowującej kwestie dotyczące perspektywy finansowej oraz dochodów i wydatków. Postuluje się, aby obecny system zasobów własnych Unii Europejskiej został zastąpiony dochodami bardziej przejrzystymi i bardziej autonomicznymi. Komisja przyjęła do wiadomości zamiar Parlamentu Europejskiego, aby zorganizować konferencję z udziałem parlamentów państw członkowskich. EKES wyraża chęć włączenia się w tę inicjatywę.

5. System zasobów własnych

W ciągu dwóch lat negocjacji dotyczących perspektywy finansowej niewiele uwagi poświęcono systemowi zasobów własnych.

5.1 Jednak dopóki nie będzie wiadomo, jak kształtował się budżet integracji europejskiej, dopóty nie oceni się w pełni tego systemu. Rozwój budżetu integracji europejskiej od 1957 do 2006 r. można podzielić na cztery okresy:

1957 — 1969: okres, w którym każda ze Wspólnot dysponowała własnym budżetem;

1970 — 1987: okres wspólnych budżetów rocznych;

1988 — 1999: okres objęty dwoma pierwszymi perspektywami finansowymi, ustalonymi według polityki wspólnotowej;

2000 — 2006: okres polityki wspólnotowej uzależnionej od budżetu. W historii integracji europejskiej od samego początku to realizacja wspólnych celów i interesów państw członkowskich determinowała kolejne budżety.

Generalnie można stwierdzić, że w okresie objętym dwoma pierwszymi perspektywami finansowymi środki na pokrycie zobowiązań rosły wraz z rozwojem polityki wspólnotowej w różnych dziedzinach, co w decydującym stopniu wpłynęło na ramy finansowe Wspólnoty.

5.2 Podczas debaty na temat „agendy 2000” płatnikiem netto, lansującym hasło „stabilizacji wydatków”, udało się zmniejszyć pole manewru dla ustalania budżetu UE. Aby uzasadnić stabilizację wydatków, państwa te powołały się na konieczność dostosowania się do dyscypliny budżetowej wymaganej przez pakt na rzecz stabilności i wzrostu.

5.3 Od czasu fiaska czerwcowego szczytu w 2005 r. kluczową kwestią stał się przegląd wydatków i źródeł zasobów własnych budżetu wspólnotowego. Jednak dotąd zasoby własne nie były tematem pogłębionej dyskusji. Z inicjatywy prezydencji brytyjskiej przyjęto klauzulę dotyczącą przeglądu, na podstawie propozycji Komisji z czerwca 2005 r., ujętej już w końcowych wnioskach prezydencji luksemburskiej. Treść klauzuli oraz planowany harmonogram reform podzieliły jednak państwa członkowskie. Debata o przyszłości budżetu wspólnotowego, która towarzyszyła przeglądowi, na nowo ożywiła antagonizmy pomiędzy państwami członkowskimi, przy czym dominowało stanowisko płatników netto. Stało się więc jasne, że przed 2013 r. nie dojdzie do żadnej znaczącej reformy.

5.4 Jeśli z czysto księgowego punktu widzenia porównać wkłady państw członkowskich do budżetu UE, **biorąc pod uwagę tylko saldo netto z przyznanych wydatków i składek**, to otrzyma się ogromne i skrajnie mylące rozbieżności. Liczby odnoszące się do płatników czy beneficjentów netto nie mówią nic, jeśli chodzi o zyski generowane na szczeblu europejskim, czyli o wkład polityki wspólnotowej w dodatkowy wzrost dochodu na poziomie makroekonomii wspólnego rynku wewnętrznego.

5.5 EKES wielokrotnie już podkreślał, że nie może zaakceptować podejścia, które faworyzuje stanowisko płatników netto kosztem polityki wspólnotowej służącej wszak wspólnym celom.

5.6 Zdaniem Komitetu możliwe jest pogodzenie dyscypliny budżetowej na szczeblu europejskim z rolą, jaką w kształtowaniu budżetu odgrywa polityka wspólnotowa. Wprawdzie po raz pierwszy rozważano wprowadzenie dyscypliny budżetowej już przy okazji pierwszego pakietu Delorsa, jednak wtedy bynajmniej nie kwestionowano faktu, że związek pomiędzy budżetem Unii a polityką wspólnotową jest zdeterminowany przez to drugie.

5.7 Zwiększające się zasoby oparte na DNB, których znaczenie jeszcze wzrośnie po 2007 r., to dobry przykład równego traktowania. Niemniej może się okazać, że sam wzrost wkładów opartych na DNB tylko wzmocni pozycję płatników netto. Zasoby oparte na DNB to przecież nic innego jak bezpośredni transfer z budżetów państw członkowskich, przez co nie można ich uznać za prawdziwe zasoby własne UE.

6. Dokument roboczy w sprawie rabatu brytyjskiego

6.1 Zmiany decyzji w sprawie zasobów własnych umożliwiły opracowanie nowego dokumentu, który mógłby wejść w życie 1 stycznia 2007 r. lub najpóźniej, ewentualnie ze skutkiem wstecznym, z początkiem 2009 r. Dokument ten, podobnie jak wcześniejsza propozycja, zachowałby jednolitą stawkę poboru zasobów opartych na VAT na poziomie 0,30 %, jednak różni się tym, że przewiduje dwa wyjątki. Na lata 2007 — 2013 stawkę poboru zasobów opartych na VAT dla Austrii

ustala się na poziomie 0,225 %, dla Niemiec na poziomie 0,15 %, dla Holandii i Szwecji na poziomie 0,10 %. W tym samym okresie Holandia może skorzystać z redukcji brutto swojego wkładu rocznego opartego na DNB w wysokości 605 mln EUR, podczas gdy Szwecja skorzysta z redukcji brutto swojego wkładu rocznego opartego na DNB w wysokości 150 mln EUR.

6.2 Najpóźniej od 2013 r., Wielka Brytania będzie w pełni uczestniczyć w finansowaniu kosztów rozszerzenia Unii o kraje, które przystąpiły po 30 kwietnia 2004 r., z wyjątkiem wydatków w ramach rynku objętego WPR. W odniesieniu do obowiązującej obecnie decyzji dodatkowy wkład Wielkiej Brytanii w latach 2007 — 2013 nie może przekroczyć 10,5 mld EUR. W przypadku rozszerzenia o inne kraje niż Rumunia i Bułgaria kwota ta będzie skorygowana w górę. W swoich decyzjach w sprawie przeglądu systemu zasobów własnych Rada po raz kolejny za konieczną uznała dogłębną rewizję ram finansowych. Jednocześnie domaga się przeglądu zasobów UE — wraz z WPR i brytyjskim rabatem — i oczekuje raportu w tej sprawie w okresie 2008 — 2009 r.

6.3 Propozycja Komisji przewiduje obniżkę stawki poboru zasobów VAT przed obliczaniem korekty wkładu Wielkiej Brytanii, ale obniża wkłady oparte na DNB dopiero po obliczeniu tej korekty. 17 państw członkowskich uważa, że obie te operacje powinno się przeprowadzić po obliczeniu korekty wkładu Wielkiej Brytanii, z kolei Londyn obstaje przy tym, by uwzględnić je przed korektą. Propozycja Wielkiej Brytanii jest jednoznaczna z podniesieniem kwoty korekty, czyli z większym obciążeniem pozostałych państw członkowskich.

6.4 EKES podziela stanowisko Trybunału Obrachunkowego, że jakiegokolwiek korekty tylko zakłócają prostotę i przejrzystość systemu zasobów własnych. Trybunał Obrachunkowy zgłosił wiele uwag dotyczących obecnego systemu zasobów własnych i jego niedociągnięć, podkreślając przy tym brak zarządzania, spójności i przejrzystości. Jednocześnie dodał, że problem braku równowagi budżetowej nie może być rozwiązany jedynie za pomocą metody obliczeń.

6.5 Wśród relatywnie niewielkich zmian w systemie zasobów własnych szczególnie znaczenie ma dostosowanie metody obliczania rabatu brytyjskiego. Porozumienie osiągnięte w grudniu 2005 r. przewiduje stopniowe wycofywanie wydatków na rzecz nowych państw członkowskich od 2009 r. i całkowite ich zaprzestanie od 2011 r., z wyjątkiem wydatków w ramach rynku objętego WPR i dopłat bezpośrednich dla producentów. Dzięki temu uniknie się sytuacji, w której rabat brytyjski wzrastałby proporcjonalnie do kosztów rozszerzenia.

7. Uwagi ogólne

7.1 Komitet podziela stanowisko Parlamentu Europejskiego, że zasoby oparte na VAT i DNB (które początkowo miały jedynie uzupełnić zasoby własne UE) stopniowo stały się głównym źródłem finansowania budżetu Wspólnoty. Komitet zgadza się również, że wprowadzanie odstępstw do obowiązującego systemu zasobów własnych uczyni go w oczach obywateli tylko bardziej zawiłym, mało przejrzystym i niesprawiedliwym — systemem finansowym, który doprowadza do niedopuszczalnych dysproporcji pomiędzy państwami członkowskimi.

7.2 EKES popiera stanowisko Parlamentu Europejskiego, że rozszerzająca się UE musi dysponować środkami finansowymi, które będą odpowiadały jej rosnącym ambicjom politycznym. Perspektywa finansowa stanowi ramę dla finansów, której celem jest zagwarantowanie rozwoju priorytetów UE przy utrzymaniu dyscypliny budżetowej. Nie chodzi przy tym o budżet siedmioletni.

7.3 EKES zwraca uwagę, że pułap zasobów własnych, ustalony w 1993 r. dla 15 państw członkowskich, pozostał niezmienny i wynosi 1,31 % całkowitej kwoty DNB Unii na środki na zobowiązania i 1,24 % tej samej wielkości na środki na płatności.

8. Podsumowanie

8.1 W świetle powyższego Komitet ocenia, że porozumienie polityczne osiągnięte przez Radę Europejską w grudniu 2005 r. generalnie oznacza wydłużenie zapoczątkowanego w 2000 r. czwartego etapu w historii wspólnotowego systemu budżetowego, w którym to budżet określa politykę wspólnotową, a który będzie trwał do 2013 r.

8.2 Kluczem do przyszłego budżetu będzie zerwanie z dominującą pozycją płatników netto — potrzebujemy wspólnego budżetu, całkowicie lub w znacznej części niezależnego od budżetów państw członkowskich. A tę niezależność mogą zapewnić jedynie prawdziwe zasoby własne.

8.3 EKES jest zdania, że autonomię budżetu Wspólnoty można zapewnić tylko poprzez system zasobów własnych opartych albo na wspólnej polityce, albo na prawdziwych wspólnotowych zasobach własnych, albo na kombinacji tych dwóch rozwiązań. Z punktu widzenia przyszłości Unii najbardziej odpowiednim rozwiązaniem wydaje się polityka wspólnotowa sama w sobie będąca źródłem środków.

8.4 Poza tym Komitet, mimo silnych oporów wobec podatku wspólnotowego wynikających z zasady suwerenności budżetowej, uważa, że realizacja wspólnych celów wymaga utworzenia źródeł zasobów własnych, zastępujących wkłady oparte na DNB.

8.5 Zmieniając system zasobów własnych trzeba zająć się o to, by zastosowano zasady przejrzystości, skuteczności, elastyczności i proporcjonalności finansowania.

- Skuteczność zasobów — środki muszą mieć znaczące oddziaływanie na zakres budżetu;
- Przejrzystość i prostota — wkład państw członkowskich do budżetu unijnego musi być zrozumiały dla obywateli;
- Wydajność wydatków — koszty administracyjne nie mogą być zbyt wysokie w porównaniu z zakresem środków;
- Równe wkłady brutto — obciążenia muszą być sprawiedliwie dzielone pomiędzy państwa członkowskie, przy uwzględnieniu faktycznej sytuacji obywateli.

Bruksela, 5 lipca 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND