

poziomie ogólnoeuropejskim powoduje, że taka dokumentacja często nie jest dostarczana. Jest to szczególnie uciążliwe dla małych i średnich przedsiębiorstw, których często nie stać na przeprowadzanie profesjonalnej oceny ryzyka.

4.11 Dostęp do odpowiedniej dokumentacji producentów pozwoliłby organizacjom związkowym lub instytucjom ubezpieczeniowym podejmować różnorodne działania zmierzające do ochrony pracowników, niezależnie od terminu wdrożenia dyrek-

tywy i jej przyszłych wymagań (zgodnie z zalecaną powszechnie praktyką unikania w miarę możliwości niepotrzebnego narażenia).

4.12 Niepokój EKES-u budzi fakt, że ze względu na opóźnienie terminu transpozycji dyrektywy w ciągu najbliższych lat kolejne urzędnicy mogą zostać wprowadzone do środowiska pracy bez dokumentacji stwierdzającej poziom zagrożeń, jaki występuje przy ich obsłudze i naprawach.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie reformy budżetu UE i jego finansowania w przyszłości

(2008/C 204/23)

Dnia 25 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie

*reformy budżetu UE i jego finansowania w przyszłości*

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 lutego 2008 r. Sprawozdawcą była Susanna FLORIO.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z 12 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 113 do 18 — 15 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Ze względu na radykalne zmiany, które zaszły w ostatnich dziesięcioleciach, Unia Europejska wznawia swoją agendę polityczną, do której priorytetów należą zmiany klimatu, energia i imigracja, czyli nowe problemy wymagające szybkich rozwiązań. Komitet uważa zatem, że powinien wziąć udział w refleksji zapoczątkowanej przez Komisję na temat kierunków polityki budżetowej, które są kluczowym instrumentem służącym zmierzeniu się z tymi wyzwaniami.

1.2 Przegląd budżetu Unii Europejskiej należy umieścić w delikatnym kontekście przyjęcia traktatu lizbońskiego i w bezpośrednim związku z dyskusją dotyczącą polityki spójności i polityki badawczej oraz funkcjonowania WPR. Kolejny aspekt to fakt, że w niedługim czasie odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego i zostanie powołana nowa Komisja. Z tego względu Komitet podkreśla trudności z prowadzeniem tak istotnej debaty w okresie, kiedy w dwóch ważnych instytucjach zmienia się kadencja. Komitet ma ponadto nadzieję, że rządy 27 państw członkowskich Unii będą gotowe dokonać zdecydowanych wyborów strategicznych. Apeluje również do Komisji o

wyjaśnienie, za pomocą jakich instrumentów zamierza kontynuować konsultacje.

1.3 Przy tworzeniu koncepcji polityki budżetowej nie można uniknąć zasadniczego wyboru: między federalizmem a systemem międzyrządowym. To oczywiste, że postęp w zakresie integracji europejskiej jest mierzony również na podstawie sposobu finansowania budżetu.

1.4 Zanim jeszcze zostanie określona wysokość potrzebnych zasobów finansowych i sposób ich pozyskania, konieczne będzie sprawdzenie aktualności niektórych obszarów polityki wspólnotowej, szczególnie tych o długiej historii, które choć korzystnie wpłynęły na rozwój i wzrost gospodarczy, będą musiały zostać wzmocnione i dostosowane do nowego typu wyzwań. Trzeba będzie odważnie przystąpić raz jeszcze do dogłębnej analizy funduszy strukturalnych, funduszy spójności, polityki regionalnej itd., tak by określić ich wpływ i skuteczność w nowych państwach członkowskich, biorąc pod uwagę „Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej” (COM(2007) 273 wersja ostateczna), na którego temat Komitet wyraził niedawno swą opinię<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Por. opinię Komitetu w sprawie „Czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej”, CESE 1712/2007.

1.5 Przegląd powinien opierać się na zasadach leżących u podstaw integracji europejskiej, wychodząc od koncepcji rozwoju zrównoważonego: solidarności, proporcjonalności, pokoju, dobrobytu, wolności, bezpieczeństwa, dobrej sytuacji całego społeczeństwa, sprawiedliwości i redystrybucji. Ramami odniesienia dla każdego wniosku dotyczącego przyszłych perspektyw finansowych powinna być skuteczna odpowiedź na poważne zagrożenia związane ze zmianami klimatu. Jednocześnie należy poczynić duże wysiłki na rzecz niezbędnego lepszego informowania oraz większej przejrzystości i czytelności sposobów pobierania i wydatkowania wkładu obywateli europejskich, między innymi w celu przeciwdziałania eurosceptycyzmowi.

1.6 Należy ocenić możliwość zdecydowanego usunięcia wszystkich rabatów, prerogatyw i odstępstw cechujących obecny budżet: przegląd powinien doprowadzić do znacznych postępów w odniesieniu do postanowień, które są niezgodne z duchem solidarności właściwym dla integracji europejskiej.

1.7 Komitet uważa, że finansowanie budżetu wspólnotowego powinno zostać poddane przeglądowi zgodnie z art. 269 traktatu<sup>(?)</sup>. Biorąc pod uwagę różne warianty reformy, Komitet podkreśla, że bez względu na to, jakie rozwiązanie zostanie wybrane, konieczne będzie jego stopniowe wdrożenie. Konieczne będzie również poszukiwanie szerokiego konsensusu z parlamentami krajowymi i administracjami regionalnymi oraz lokalnymi, a przede wszystkim przyznanie pierwszeństwa zasadzie zdolności płatniczej każdego z państw członkowskich, przy uwzględnieniu również większego wolumenu planowanych wydatków. W związku z tym Komitet podkreśla swoje stanowisko przyjęte już w poprzedniej opinii w sprawie politycznych wyzwań i środków budżetowych rozszerzonej Unii 2007-2013<sup>(?)</sup>.

1.8 Wobec takiego zjawiska jak powszechna renacjonalizacja polityki, wykonanie budżetu staje się jeszcze bardziej delikatnym zadaniem, jeżeli chodzi o relacje między instytucjami wspólnotowymi a obywatelami, a także o ich sposób postrzegania działań wspólnotowych. Większa współodpowiedzialność Komisji i państw członkowskich za wykonanie budżetu to również istotny element zaangażowania wszystkich podmiotów gospodarczych i społecznych (jak stanowi nowy art. 274 traktatu lizbońskiego). Komitet uważa, że długofalowe strategię powinny być realizowane przy zachowaniu ciągłości finansowej, natomiast pewien margines elastyczności może się okazać konieczny w wypadku potrzeby szybkiego reagowania lub zmienionych okoliczności.

1.9 Wydaje się, że zasada udziału i wkładu, która leży u podstaw systemów podatkowych wielu krajów Unii Europejskiej i która opiera się na sprawiedliwości i redystrybucji, wykazała największą skutecznością i wydajnością.

1.10 Wszystkie zaangażowane podmioty na każdym szczeblu, od rządów krajowych po poszczególnych obywateli, zarówno ponoszą odpowiedzialność za fundusze wspólnotowe, jak i z nich korzystają.

<sup>(?)</sup> W art. 269 ust. 1 traktatu stwierdza się: „Bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych”.

<sup>(?)</sup> Por. opinię Komitetu w sprawie: „Budowanie wspólnej przyszłości — Polityczne wyzwania i środki budżetowe rozszerzonej Unii 2007-2013”, Dz.U. C 74 z 23.5.2005, s. 32.

1.11 Chcąc dobrze dostosować nowe i stare kierunki polityki do wyzwań w skali międzynarodowej, a zatem lepiej ocenić wysokość potrzebnych zasobów, należy wzmocnić cały system oceny ex ante i ex post. Trzeba również zapewnić niezależność i przejrzystość organu przeprowadzającego ocenę.

1.12 Przy ocenie trzeba uwzględniać skuteczność i wzajemne związki różnych systemów wydatków publicznych: wspólnotowego, krajowego i regionalnego, jak również mieć na uwadze możliwość, że w proces będzie zaangażowana większa liczba podmiotów (Europejski Bank Inwestycyjny, partnerstwa publiczno-prywatne itd.).

1.13 Należy zapewnić spójność z instrumentami polityki makroekonomicznej: np. pakt stabilności i wzrostu wyznacza surowe kryteria dotyczące stabilności, ale prawie w ogóle nie bierze pod uwagę aspektu dotyczącego wzrostu, czyli inwestycji publicznych. Potrzebna jest również poprawa koordynacji polityki budżetowej poszczególnych krajów.

1.14 W ciągu ostatnich lat pojawiły się nowe zjawiska gospodarcze i finansowe w skali globalnej: nasiliła się konkurencja między rynkami i zwiększyło zagrożenie dla miejsc pracy w Europie. Takie fundusze, jak Fundusz Dostosowania do Globalizacji to przykład niezbędnych mechanizmów, choć niewystarczających, by przeciwdziałać tego typu zjawiskom.

## 2. Wstęp

2.1 W komunikacie SEC(2007) 1188 wersja ostateczna Komisja Europejska zainicjowała konsultację publiczną ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w związku z przeglądem budżetu w okresie 2008–2009. Na podstawie wyników tej pierwszej konsultacji, która zakończy się 15 kwietnia 2008 r., Komisja przedstawi przypuszczalnie pod koniec 2008 r. lub na początku 2009 r. dokument (nie wyjaśniono jeszcze, czy będzie to biała księga), który będzie propozycją oceny, przeglądu i zmiany systemu zasobów własnych Unii oraz finansowania działań wspólnotowych i wydatkowania na nie środków.

2.2 Po konsultacjach, których zakończenie przewidziano na 15 kwietnia 2008 r., Komisja przedstawi płynące z nich wnioski na konferencji (27 maja 2008 r.). Na przełomie 2008 r. i 2009 r. Komisja opracuje nowy dokument dotyczący przeglądu, natomiast konkretne propozycje pojawią się w trzeciej i końcowej fazie (2010/2011).

2.3 EKES ma obowiązek i możliwość udzielenia odpowiedzi na pytania sformułowane przez Komisję w ramach konsultacji, a także wypowiedzenia się na temat konkretnych propozycji przedstawionych przez inne instytucje w sprawie reformy systemu budżetowego UE.

2.4 Istnieje potrzeba poważnej reformy budżetu europejskiego o zasadniczym i pierwszorzędym znaczeniu nie tylko dla zapewnienia funkcjonowania Unii i jej polityki oraz sprawiedliwego i przejrzystego ich finansowania, ale również dla przezwyciężenia kryzysu instytucjonalnego, jaki ostatnio miał miejsce, oraz w celu jak najlepszego wykorzystania rezultatów osiągniętych w traktacie lizbońskim.

### 3. Rys historyczny budżetu UE

3.1 Budżet Unii Europejskiej należy uznać za jeden z podstawowych instrumentów służących realizacji celów politycznych Unii. Choć w wartościach bezwzględnych budżet UE jest imponujący, to wyrażony procentowo przedstawia się skromnie i w ostatnich latach, pomimo rozszerzenia na 27 państw, ulegał stałej redukcji <sup>(4)</sup>.

3.2 Do realizacji polityki Unii Europejskiej w niektórych dziedzinach, jak na przykład w zakresie spójności, potrzebne jest wsparcie finansowe, natomiast do osiągnięcia celów polityki w innych dziedzinach, jak konkurencja, wykorzystywane są odmiennego typu instrumenty. Zatem należy zapewnić takie finansowanie i funkcjonowanie budżetu, by umożliwić osiągnięcie celów tych dziedzin polityki, które zasadniczo opierają się właśnie na budżecie.

3.3 Od samego początku budżet UE podlegał zmianom i przekształceniom, które związane były z poszczególnymi etapami integracji europejskiej, takimi jak jednolity rynek, kolejne rozszerzenia, a w szczególności poszerzenie wachlarza dziedzin polityki Unii Europejskiej. Znaczna część budżetu tradycyjnie była przeznaczona na względnie niewielką liczbę dziedzin polityki, ale wytyczone cele polityczne również uległy zmianom i przeszły ewolucję, co uzasadnia przegląd budżetu.

3.4 Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) ustanowiona w 1952 r. była finansowana przez prawdziwy system zasobów własnych zasilany stałą kwotą od każdej tony wyprodukowanej stali, którą to kwotę przedsiębiorstwa z branży węgla i stali przekazywały bezpośrednio do budżetu Wspólnoty. Zgodnie z zasadą solidarności i dla zapewnienia niezależności od roszczeń poszczególnych państw, w traktacie WE postanowiono, że „bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych” (art. 269).

3.5 Autentyczny system finansowania przez zasoby własne, które określamy jako wpływy przyznane definitywnie Wspólnocie w celu finansowania budżetu i które prawnie jej przynależą bez potrzeby dodatkowej decyzji państw członkowskich, wszedł w życie decyzją Rady Europejskiej w Luksemburgu z 21 kwietnia 1970 r. Obecnie ramy finansowe obejmują zasoby własne, na które składają się **opłaty rolne** i **opłaty celne** pobierane na granicach zewnętrznych od towarów importowanych, część pobierana od zharmonizowanej podstawy naliczania podatku od wartości dodanej (VAT) oraz ostatnia część liczona od dochodu narodowego brutto (DNB), z której korzysta się, gdy pierwsze trzy elementy zasobów nie są w stanie pokryć zobowiązań finansowych podjętych przez Wspólnotę.

3.6 Sposób obliczania zasobów pochodzących z podatku VAT poprzez zastosowanie średniej ważonej stawki do całkowitych przychodów netto (tzw. „metoda przychodowa”) doprowadził do tego, że środki te zmieniły się z zasobów „własnych” w narzędzie statystyczne do ustalania wkładu każdego państwa członkowskiego, co stanowi odejście od ducha, w jakim to źródło zasobów zostało wprowadzone.

3.7 Z biegiem lat źródła zasobów własnych przeszły prawdziwą rewolucję. Według danych dostarczonych przez Komisję w dokumencie konsultacyjnym <sup>(5)</sup>, w 1988 r. zasoby oparte na DNB stanowiły nieco poniżej 11 %, natomiast 28 % pochodziło

z opłat celnych i rolnych, a 57 % z VAT-u, natomiast w 2013 r. przewiduje się, że środki oparte na DNB stanowiąc będą 74 % wpływów budżetowych, natomiast opłaty celne i rolne 13 %, a zasoby oparte na podstawie naliczania VAT 12 %.

3.8 To oznacza, że większość zasobów przyznanych Unii Europejskiej przechodzi już obecnie, a w najbliższej przyszłości jeszcze się to nasili, przez budżety poszczególnych państw członkowskich i są czasami wykazywane jako „pozycje wydatków”. Wystarczy tylko pomyśleć, że w 2013 r. zasoby własne jako takie zostaną ograniczone do 12 %, co oznacza, że sposób finansowania budżetu będzie zupełnie niezgodny z literą i duchem traktatu.

3.9 Również struktura wydatków budżetowych, a nie tylko źródeł finansowania, przeszła głębokie zmiany na przestrzeni czasu. Na przykład płatności przeznaczone na wspólną politykę rolną (WPR) osiągnęły szczyt w wysokości 70,8 % w 1985 r., a w 1988 r. wynosiły już 60 % ogółu wydatków; w 2013 r. wydatki na WPR zmniejszyły się prawie o połowę, dochodząc do 32 %. Z drugiej strony w polityce spójności zachodzi odwrotna tendencja: jeżeli w 1965 r. wydatki na nią przeznaczone stanowiły tylko 6 %, w 1985 r. było to 10,8 %, a w 1988 r. 17,2 %, zaś w 2013 r. stanowiąc będą 35,7 % budżetu UE. W przewidzianym przeglądzie WPR konieczne będzie uwzględnienie nie tylko wsparcia dla rolnictwa, lecz również korzyści — przede wszystkim pod względem jakości i kontroli — jakie przyniosła ona obywatelom Unii.

3.10 Szczególnie od czasu wejścia w życie traktatu z Maastricht widoczny jest problem spójności, gdyż Unii Europejskiej przyznawano nowe kompetencje i deklarowano stopniowo nowe cele (na przykład ostatnio zaangażowanie w kwestie ochrony środowiska), lecz nie wpłynęło to na wysokość budżetu UE, który zasadniczo pozostał niezmienny.

3.11 Istnieje szereg instrumentów, na przykład niedawno wprowadzony Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, które nie zostały ujęte w budżecie: nie przeznaczono na nie konkretnych środków finansowych, lecz ich funkcjonowanie i wykorzystanie są zależne od nadwyżek budżetowych innych pułapów wydatków i innych uwolnionych środków wspólnotowych. W praktyce taki mechanizm zmniejsza znaczenie tych instrumentów, a ich finansowanie oraz działanie są w istocie marginalne.

3.12 Inne elementy, jak wprowadzenie w 1985 r. tzw. „rabatu brytyjskiego”, rozszerzonego później także na inne państwa oraz liczne odstępstwa i zakłócenia równowagi, zwiększające niezrozumiałość budżetu i jego nieprzejrzystość, powodują, że przegląd budżetu oraz sposobów jego funkcjonowania i finansowania stał się jeszcze pilniejszą i nieuniknioną koniecznością.

### 4. Konieczność przeglądu budżetu w celu przygotowania Unii Europejskiej do podjęcia przyszłych wyzwań

4.1 EKES uważa, że założenia budżetowe jedyne w swoim rodzaju bytu, jakim jest Unia Europejska, powinny odpowiadać podstawowym zasadom integracji europejskiej, na których oparto traktaty, szczególnie traktaty założycielskie. Takie cele,

<sup>(4)</sup> Por. załączniki.

<sup>(5)</sup> SEC(2007)1188 Komunikat Komisji „Reformowanie budżetu, zmniejszenie Europy — dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu 2008–2009”.

jak pokój, dobrobyt, wolność, bezpieczeństwo, powszechna wysoka jakość życia zbiorowości, sprawiedliwość i redystrybucja powinny stanowić główny punkt odniesienia w momencie podejmowania decyzji. Mając na uwadze wyzwania, takie jak zmiany klimatu i degradacja środowiska, wiodącą zasadą rządzącą wszystkimi wydatkami przewidzianymi w przyszłym budżecie powinna być także ich zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju.

4.2 Przyjęte rozwiązania powinny służyć przejrzystości i czytelności ogólnych ram regulujących budżet i przyczynić się w ten sposób do stworzenia bardziej bezpośredniego związku między obywatelami europejskimi a instytucjami Unii.

4.3 Poprzez przegląd budżetu należy zapewnić przestrzeganie zasady sprawiedliwości wobec poszczególnych państw członkowskich, odchodząc od wszelkich odstępstw, koncesji i prerogatyw. Poziom finansowania budżetu przez poszczególne państwa członkowskie powinien być związany z ogólnym poziomem dobrobytu i opierać się również na zasadzie solidarności.

4.4 W przeglądzie budżetu należy przewidzieć specjalne środki mające na celu odchodzenie od systemu odstępstw, przywilejów i wyjątków, z których korzystają niektóre państwa członkowskie, w myśl zasady niedyskryminacji i równości wszystkich obywateli europejskich.

## 5. W celu odejścia od obecnego systemu finansowania

5.1 Dokument konsultacyjny proponowany przez Komisję Europejską powinien stanowić okazję do rozpoczęcia poważnej dyskusji między wszystkimi podmiotami instytucjonalnymi, politycznymi i społecznymi w celu przezwyciężenia sprzeczności, jakie charakteryzują budżet europejski, a szczególnie jego finansowanie.

5.2 EKES podkreśla, że ze względu na delikatny charakter tego tematu, trzeba poszukiwać szerokiego konsensusu między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, począwszy od parlamentów krajowych, a skończywszy na partnerach społecznych i społeczeństwie obywatelskim, a proces wdrażania uzgodnionych zmian powinien być przeprowadzany stopniowo, tak by uzyskać powszechną akceptację dla projektu reform, dążąc do uniknięcia uprzywilejowanego traktowania tego czy innego państwa członkowskiego.

5.3 Na podstawie nowego traktatu lizbońskiego EKES uważa, że przegląd budżetu powinien doprowadzić do utworzenia takiego systemu finansowania budżetu, w którym źródłem finansowania byłyby nowe rodzaje zasobów własnych. Przede wszystkim należy znaleźć rozwiązanie dla dwóch sprzeczności charakteryzujących obecną sytuację: faktu, że 70 % zasobów pochodzi ze źródła, jakim jest dochód narodowy brutto, który przynajmniej formalnie ma charakter dodatkowy, oraz tego, że około 85 % całości budżetu pochodzi z zasobów, które w praktyce nie są „własne”, a zatem są bezpośrednio przyznawane Unii.

5.4 Wyrażamy nadzieję na powrót do litery i ducha art. 269 traktatu, w którym w sposób jednoznaczny wskazuje się na prymat zasobów własnych w finansowaniu budżetu. Interesująca wydaje nam się debata zapoczątkowana przez sprawozdanie

Lamassoure'a z Parlamentu Europejskiego <sup>(6)</sup>, które — oprócz innych aspektów — przypomina na przykład kwestie dotyczące przeglądu systemu zasobów własnych:

- VAT;
- podatki akcyzowe od paliwa transportowego i inne podatki od energii;
- podatki akcyzowe od tytoniu i alkoholu;
- podatki od dochodów przedsiębiorstwa.

5.5 Obywatele europejscy powinni korzystać z większej ilości i lepszej jakości informacji, z bardziej przejrzystego i skutecznego systemu. Ponadto należy stworzyć warunki pozwalające im na działanie w charakterze bardziej świadomych uczestników, na kontrolę i ocenę przeznaczenia wkładów przekazywanych Wspólnocie na rzecz jej funkcjonowania i realizacji jej polityki. Takie podejście wchodzi w skład zasad każdego demokratycznego rządu.

5.6 To oczywiste, że postęp w zakresie integracji europejskiej jest mierzony również na podstawie sposobu finansowania budżetu. W systemie o charakterze bardziej federalnym właściwe i przejrzystsze rozwiązanie stanowiłby podatek europejski. Niemniej sugerowanie, że w obecnej sytuacji europejscy ekonomiści nie są w stanie znaleźć rozwiązania, jest błędne i zdradza brak woli politycznej.

## 6. Polityka i rola Unii Europejskiej

6.1 W komunikacie SEC(2007) 1188 Komisja Europejska wymienia szereg czynników <sup>(7)</sup>, które pośrednio i bezpośrednio wpływają na decyzje strategiczne oraz agendę polityczną Unii, od starzenia się społeczeństwa i postępu naukowego-technologicznego przez konkurencyjność rynków światowych i zmiany klimatyczne po solidarność jako zobowiązanie Europy i politykę w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

6.2 Ze względu na to, że budżet jest jednym z niezbędnych instrumentów osiągnięcia celów leżących u podstaw postępu UE, jego przegląd powinien zostać przeprowadzony w świetle szeroko zakrojonej i dogłębnej refleksji na temat roli i celów UE-27.

6.3 Komitet uważa, że w oparciu o tę konsultację konieczne będzie zatem — zarówno wewnątrz instytucji, jak i poza nimi — osiągnięcie konsensusu wokół obszarów polityki, które uznaje się za kluczowe dla przyszłości Europy. Konieczne będzie następnie określenie, w jaki sposób Unia Europejska wzmocniła swoją rolę i swój zakres działania w tych sektorach. Wszystkie te inicjatywy powinny zostać tym bardziej podjęte w świetle nowego traktatu.

6.4 Przy podejmowaniu decyzji dotyczących obszarów polityki, które będą się musiały znaleźć w centrum działań Unii Europejskiej w najbliższych latach, konieczne będzie przeprowadzenie wnikliwej analizy wszystkich przypadków niespójności i opóźnień występujących w przeszłości, przede wszystkim w systemie finansowania, tak by uniknąć powtórzenia tych samych błędów.

<sup>(6)</sup> Parlament Europejski, sprawozdanie w sprawie przyszłości zasobów własnych Unii Europejskiej (A6-0066/2007), z 13 marca 2007 r., sprawozdawca: Alain LAMASSOURE.

<sup>(7)</sup> Zob. pkt 2.1 komunikatu SEC(2007) 1188 wersja ostateczna.

6.5 Spośród bardziej szczegółowych działań i kierunków polityki opisanych przez Komisję w jej dokumencie konsultacyjnym jako wyzwania na przyszłość, konieczne będzie szczególnie promowanie — również pod względem ekonomicznym — działań na rzecz spójności gospodarczej i społecznej. Zwłaszcza po ostatnim poszerzeniu Unii różnice się pogłębiły, a przegląd budżetu powinien być również okazją do dalszego wspierania rozwoju regionów słabiej rozwiniętych, z oczywistej przyczyny, że postęp gospodarczy i społeczny także mniej bogatych regionów Unii wpływa pozytywnie na wszystkie państwa członkowskie i ich gospodarkę.

6.6 Ponadto, jak już wspomniano, solidarność i sprawiedliwość społeczna powinny być wartościami, na których należy nadal opierać działania UE. Jeżeli chodzi o takie wyzwania jak imigracja, UE powinna móc realizować swą rolę i propagować swój model społeczny również poza swymi granicami, mając do dyspozycji instrumenty, w tym także finansowe, które mają na celu usunięcie przyczyn imigracji w krajach pochodzenia.

6.7 Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym nabiera w coraz większym stopniu pierwszoplanowego znaczenia dla Europy, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w priorytetach w zakresie przyszłych wydatków. Należałoby przeznaczyć dodatkowe fundusze na badania i rozwój w zakresie przełomowych technologii w dziedzinie energii i transportu oraz na rozwój technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla. Znaczne fundusze powinny iść także na wspieranie działań dostosowawczych i łączących w najslabiej rozwiniętych krajach oraz na wspieranie inwestycji w technologie niskoemisyjne w gospodarkach wschodzących.

## 7. Przybliżyć obywatelom politykę budżetową

7.1 Do kryzysu instytucjonalnego, jaki przeżywa obecnie Unia Europejska, nieuchronnie przyczyniła się sama struktura budżetu, która wymaga niezbędnych reform: mało dalekowzroczna dyskusja na temat zasobów własnych w ostatnich latach w obecnej sytuacji przyczynia się do tworzenia negatywnego wizerunku Unii. Złożoność, nieczytelność oraz obecność odstępstw i wyjątków to wszystko elementy dalekie od zasad integracji i pobudzające eurosceptycyzm.

7.2 Z uwagi także na trudności związane najpierw z traktatem konstytucyjnym, a potem z traktatem lizbońskim, budżet i konieczność jego przeglądu nie powinny stać się dodatkowym elementem przyczyniającym się do wzbudzania przekonania, że pieniądze obywateli europejskich służą do finansowania „studni bez dna”. Właśnie z tego względu konieczne jest bardziej wyraźne powiązanie między wydatkami a osiągniętymi wynikami.

## 8. Jaka będzie przyszłość zasobów własnych?

8.1 Sposoby finansowania Unii są jednym z aspektów, które najbardziej ożywiają dyskusję na temat przeglądu budżetu. Z obiektywnego punktu widzenia obecne ramy finansowania budżetu (przypomniane w pkt 3.7) oddalają się od finansowania opartego zasadniczo na zasobach własnych. W świetle przeglądu możliwe warianty obejmują wprowadzenie nowych zasobów własnych, które zastąpiłyby poprzednie formy finansowania, i rozwiązania uwzględniające w pierwszym rzędzie DNB państw członkowskich.

8.2 Parlament Europejski w swoim sprawozdaniu w sprawie przyszłości zasobów własnych Unii Europejskiej, zatwierdzonym

w marcu br. (sprawozdawca: Lamassoure<sup>(8)</sup>), poddał krytyce obecną strukturę budżetu i jego finansowanie oraz zaproponował jego reformę złożoną z dwóch etapów, które powinny jednak być przedmiotem tej samej decyzji. Pierwszy etap, o charakterze przejściowym, doprowadziłyby do poprawy obecnego systemu składek krajowych, natomiast drugi ma przynieść, według PE, utworzenie zasobów własnych, które zastąpiłyby obecne mechanizmy.

8.3 Powtarzając, że wprowadzenie podatku europejskiego nie stanowiłoby żadnej rewolucji, gdyż nie spowodowałoby żadnych zmian w kieszeni podatnika, PE wymienia kryteria, które powinien spełniać nowy system: wystarczające wpływy, stabilność, widoczność i prostota, niskie koszty operacyjne, efektywny przydział środków, sprawiedliwość pionowa (redystrybucja), sprawiedliwość pozioma (jednakowe traktowanie wszystkich podatników europejskich), sprawiedliwe składki (stosownie do bogactwa i dobrobytu w poszczególnych państwach).

8.4 Wychodząc ze swojego wielokrotnie przedstawianego założenia o nieproporcjonalności budżetu europejskiego w stosunku do realizowanych celów i wyzwań, które UE musi podejmować, Komitet pragnie dać początek rozważaniom na temat podatku europejskiego. Zależnie od oceny stopnia doniosłości prawodawstwa wspólnotowego, można by ewentualnie stosować kary dla krajów niewywiązujących się z obowiązku transpozycji niektórych dyrektyw o zasadniczej wadze, żeby dzięki temu finansować projekty o znaczeniu ogólnoeuropejskim.

8.5 EKES docenia spójność i różnorodność propozycji zawartych w sprawozdaniu PE i zgadza się z jego analizą obecnego stanu budżetu oraz z jego stwierdzeniem o konieczności reformy. Jednak jednocześnie pragnie zwrócić uwagę na trudności, jakie towarzyszyłyby wprowadzaniu tego typu systemu. Wprowadzenie finansowania opartego na „podatku europejskim” z pewnością napotkałoby znaczne opory, przede wszystkim ze względu na problemy związane z komunikacją z obywatelami.

8.6 W tym względzie Unia Europejska powinna usilnie dążyć do pełnego rozwinięcia nie tylko wsparcia dla konkurencyjności, lecz także ochrony i wsparcia spójności, środowiska naturalnego, zatrudnienia oraz europejskiego modelu społecznego.

8.7 Komitet ma nadzieję, że przy podejmowaniu decyzji dotyczących reformy finansowania budżetu UE poszukiwane będą rozwiązania, które eliminując odstępstwa i wyjątki, w pierwszym względzie będą uwzględniać zasadność płatniczą każdego z państw członkowskich zgodnie z zasadami sprawiedliwości, równości i solidarności. Ponadto Komitet jest zdania, że chociaż debata w sprawie zasobów ma pierwszoplanowe znaczenie, to nie może ona zaciemniać lub usuwać na drugi plan dyskusji na temat decyzji strategicznych Unii, jej roli i polityki.

## 9. W kierunku przejrzystych i skutecznych form wykonywania budżetu

9.1 Wykonanie budżetu jest kolejną z istotnych kwestii poddanych przeglądowi. Przejrzystość, wiarygodność i czytelność to kryteria, które powinny się szczególnie liczyć na tym etapie. Ponadto obywatele europejscy wchodzą w kontakt z

<sup>(8)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0066+0+DOC+WORD+V0//FR>

działaniami UE i oceniają ich praktyczne rezultaty zwłaszcza na etapie wykonywania budżetu. Ponadto trzeba zapewnić odpowiednie zsynchronizowanie cyklu budżetowego z kadencją Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady Europejskiej.

9.2 Komitet uważa, że należy podjąć dodatkowe starania na rzecz informowania europejskich obywateli na temat wyników osiągniętych przez europejską politykę i fundusze z dwóch przyczyn: 1) ze względu na zasadę przejrzystości, 2) w celu przeciwności euroceptycyzmu i odejścia od komunikacji, która często w tendencyjny sposób na pierwszy plan wysuwa niepowodzenia, choć są one mniej liczne od sukcesów.

9.3 Co się tyczy stabilności ram finansowych i ich wewnętrznej elastyczności, Komitet jest zdania, że długofalowym strategiom Unii Europejskiej (na przykład w zakresie zatrudnienia, badań i rozwoju, środowiska, energii) należy nadać pewną ciągłość, natomiast dla priorytetów krótkoterminowych należy zarezerwować pewien margines elastyczności w celu przystosowania się do zmiennych okoliczności i zagwarantowania szybkiej reakcji, pozostawiając w tych wypadkach miejsce przede wszystkim na działania państw członkowskich.

9.4 Dyskusja na temat wykonania budżetu musi w nieunikniony sposób dotyczyć również zarządzania nim i związanej z tym odpowiedzialności. Obecnie państwa członkowskie zarządzają bezpośrednio 80 % budżetu, a Komisja Europejska pozostałymi 20 %, jednakże ponosi ona odpowiedzialność za wykonanie całego budżetu. Komitet podkreśla, że również ten podział powinien być przedmiotem dyskusji, by ocenić jego aktualność.

9.5 W związku z tym należy zwrócić dużą uwagę na nowy traktat, który zmienia art. 274 w następujący sposób: „[...] w akapicie pierwszym początkowy fragment zdania w brzmieniu: »Komisja wykonuje budżet« zastępuje się wyrazami »Komisja wykonuje budżet we współpracy z Państwami Członkowskimi»; drugi akapit zostaje zastąpiony przez: Rozporządzenie przewiduje obowiązki kontroli i audytu Państw Członkowskich w zakresie wykonania budżetu oraz wynikającą z nich odpowiedzialność. Przewiduje ono także obowiązki i szczegółowe zasady, według których każda instytucja uczestniczy w wykonywaniu swoich własnych wydatków”.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

#### ZAŁĄCZNIK

#### do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 54 ust.3 regulaminu wewnętrznego):

#### Punkt 1.3

Skreślić

~~Przy tworzeniu koncepcji polityki budżetowej nie można uniknąć zasadniczego wyboru: między federalizmem a systemem międzyrządowym. To oczywiste, że postęp w zakresie integracji europejskiej jest mierzony również na podstawie sposobu finansowania budżetu.~~

Wynik głosowania

Za: 40 Przeciw: 87 Wstrzymało się: 10

#### Punkt 7.3

Po punkcie 7.2 dodać następujący punkt 7.3

Jedną z cech obecnego systemu finansowego UE budzącą największy niepokój jest niemożność zarządzania nim w taki sposób, aby audytorzy podpisywali sprawozdania finansowe. Doroczne korowody związane z tym, że audytorzy odmawiają podpisania większości sprawozdań z wydatków odbijają się bardzo negatywnym echem w państwach członkowskich. Każdy nowy system musi rozwiązywać ten problem.

Wynik głosowania

Za: 37 Przeciw: 94 Wstrzymało się: 12

---