

5.9 Uznając za uzasadniony proponowany wybór działań, jak i ustalone granice finansowania, Komitet wyraża poparcie dla osi 5 „Pomoc techniczna”.

5.10 EKES uważa, że EFR powinien również obejmować w sposób wyraźny pomoc w finansowaniu działalności rybackiej na wodach wewnętrznych lub kontynentalnych, kluczowej w przypadku niektórych Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Komitet zaleca, aby w tytule I rozdział II art. 4 lit. e) oraz w innych artykułach wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady słowo „przyjeziornych” zastąpić słowami „wód wewnętrznych”.

5.11 W odniesieniu do systemów zarządzania, monitorowania i kontroli Funduszu, EKES sądzi, że są one odpowiednie i niezbędne dla efektywności, jakiej się oczekuje od EFR; w rezultacie, mają one całkowite poparcie Komitetu.

5.12 Wobec powyższego, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Rybołówstwa przedłożony przez Komisję, jednocześnie apelując o uwzględnienie uwag zawartych w niniejszej opinii.

Bruksela, 11 maja 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

### Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich

COM(2004) 501 końcowy — 2004/0170 (CNS)

(2005/C 267/09)

Dnia 22 października 2004 r. Rada, zgodnie z art. 262. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 kwietnia 2005 r. Sprawozdawcą był **Umberto BURANI**.

Na 417. sesji plenarnej dnia 12 maja 2005 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 2, przy 15 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

#### 1. Wstęp

1.1 Artykuł 9 decyzji Rady w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich<sup>(1)</sup> stanowi, iż Komisja powinna przystąpić **do ogólnej rewizji systemu środków własnych Wspólnot Europejskich** na okres 2007-2013 przed 1 stycznia 2006 r. W razie konieczności rewizji takiej winny towarzyszyć odpowiednie propozycje. Parlament Europejski, ze swojej strony, zwrócił się z wyraźną prośbą o **rewizję kryteriów dotyczących wkładów finansowych**. W konsekwencji Komisja, w porozumieniu z Radą, przedłożyła wniosek będący przedmiotem niniejszej opinii. Zadanie Komisji w tej kwestii było trudne i technicznie skomplikowane. Ponadto było ono delikatne z politycznego punktu widzenia, gdyż dotyczyło stosunków pomiędzy Państwami Członkowskimi, a także pomiędzy Państwami Członkowskimi a ich obywatelami.

1.2 Techniczna strona dokumentu stanowi trudną lekturę, nawet dla osób zaznajomionych z zasadami finansów publicznych. Tym niemniej, Komisję należy docenić za dołożenie wszelkich możliwych starań, by zapewnić, iż dokument co najmniej ułatwi dyskusję wśród specjalistów i że zostanie on

zrozumiany przez decydentów. Wnioskowi towarzyszy sprawozdanie<sup>(2)</sup>, nakreślające obecną sytuację i dokonujące oceny zalet i wad możliwych alternatyw. Załącznik techniczny<sup>(3)</sup> zajmuje się aspektami ekonometrycznymi, przedstawiając stosowne szczegółowe dane rachunkowe, matematyczne i ekonomiczne.

1.3 Komisja zamierza zatem skupić uwagę na aspektach, które bezpośrednio dotyczą **sprawiedliwości systemu wkładów finansowych** oraz **mechanizmów podziału korzyści i obciążeń** między Państwa Członkowskie. Wybór dokonywany jest ze świadomością faktu, iż niejasne szczegóły techniczne mogą czasami przesłaniać gospodarcze i polityczne znaczenie ich implikacji. Co więcej, pojęcie „sprawiedliwego” mechanizmu środków własnych jest trudne do zdefiniowania w

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 253 z 7.10.2000, str.42.

<sup>(2)</sup> COM(2004) 505 końcowy.

<sup>(3)</sup> COM(2004) 505 końcowy tom II.

sposób jednoznaczny, gdyż łączy w sobie czynniki subiektywne i obiektywne. Dla przykładu, poziomy dobrobytu można zmierzyć, podczas gdy pośrednie korzyści płynące z członkostwa w UE nie. Tym niemniej, ostateczny rezultat zależeć będzie od równowagi osiągniętej po zamknięciu negocjacji w Radzie, co może okazać się wyzwaniem.

1.3.1 Jakość rozwiązań będzie dowodem na to, iż osiągnięto **sprawiedliwą równowagę między dwoma zasadami**. Pierwsza z nich dotyczy „**sprawiedliwego zwrotu**”, tzn., że każde Państwo Członkowskie oczekuje, iż jego własny wkład będzie proporcjonalny do sumy korzyści: nie wszystkie takie korzyści są wymierne, gdyż wynikają bezpośrednio z przystąpienia danego kraju do UE. Druga zasada dotyczy **solidarności**, która implikuje pewną dozę elastyczności w robieniu większych lub mniejszych ustępstw zależnie od potrzeb wspólnoty jako całości. Należy również mieć na uwadze, że zasady te są ogólnie akceptowane, lecz każdy interpretuje je zależnie od własnej oceny. Każdy rząd dąży do **ochrony własnych finansów** i wie, że **zdanie opinii publicznej** często odgrywa zasadniczą rolę w jego decyzjach. Osiągnięcie poziomu konsensusu, który byłby satysfakcjonujący dla wszystkich i każdej ze stron, zależy od przyjęcia rozwiązań podyktowanych prawdziwym duchem „finansowego federalizmu”.

## 2. Obecna sytuacja

2.1 **Środki własne** są szczególną cechą Unii Europejskiej, zaś jedną z ich funkcji jest podkreślanie autonomiczności Wspólnoty, co sugeruje, iż Wspólnota musi posiadać **własne środki finansowe, niezależne od jej Państw Członkowskich**. Dlatego też można je zdefiniować jako dochody przekazane Wspólnocie na finansowanie jej własnego budżetu, do których jest ona automatycznie uprawniona bez dalszych decyzji władz poszczególnych państw.

2.2 Zgodnie z zasadami leżącymi u podstaw systemu środków własnych Wspólnoty, wyrażonymi w konkluzjach ze szczytu Rady Europejskiej w Berlinie w dniach 24 i 25 marca 1999 r., „*winien on być sprawiedliwy, przejrzysty i ożywczy ... oparty na kryteriach, które najlepiej wyrażają zdolność każdego Państwa Członkowskiego do wniesienia własnego wkładu*.” Deklaracja ta, sama w sobie nie wymagająca dalszego wyjaśnienia, bywa lekceważona pod różnymi względami i przy różnych okazjach.

2.3 Decyzja Rady w sprawie ustanowienia środków własnych została podjęta dnia 21 kwietnia 1970 r. Została ona następnie uzupełniona i zmieniona decyzją z dnia 24 czerwca 1988 r. i ostatecznie poprawiona na szczycie Rady w Berlinie w 1999 r. W chwili obecnej środki własne podzielić można na następujące trzy kategorie:

— **Tradycyjne środki własne (TOR):** pochodzące głównie z **ceł i opłat rolnych**;

— **Środki z tytułu VAT:** wpłata, początkowo ustalona na poziomie 1 % i kolejno zmieniana, od krajowych dochodów z tytułu VAT, obliczonych na „teoretycznej”, zharmonizowa-

wanej podstawie statystycznej, która nie powinna jednak przekraczać 50 % dochodu narodowego brutto (DNB);

— **Środki powiązane z DNB:** wpłata proporcjonalna do DNB każdego Państwa Członkowskiego. Dla poszczególnych Państw Członkowskich dla tej wpłaty nie ma ograniczeń, ale istnieje pułap ograniczający **całkowite** środki własne Wspólnoty do poziomu 1,24 % DNB UE.

2.3.1 W roku 1996 **całkowite tradycyjne środki własne i z tytułu VAT stanowiły 70 % dochodów**. W roku 2003 odsetek ten wyniósł **38 %**. Według szacunków Komisji, wartość ta **dalej zmniejszy się do 26 %** zarówno za rok 2004 jak i za rok bieżący. Taki **stopniowy trend spadkowy** wyjaśnia odpowiadający mu wzrost znaczenia środków powiązanych z DNB (tzw. **środków z czwartego źródła**).

2.4 Mechanizm „czwartego źródła” został zmodyfikowany decyzją Rady z dnia 7 maja 1985 r., która uznała, iż wpłaty do budżetu **Zjednoczonego Królestwa** przekraczały jego możliwości finansowania takiego wkładu. Uzgodniono, iż Zjednoczone Królestwo otrzyma rabat odpowiadający dwóm trzecim jego wkładów netto. Decyzja ta poddana została następnie **różnym zmianom**. Komisja jest zdania, iż mechanizm ten stał się coraz bardziej **skomplikowany i coraz mniej przejrzysty**.

2.4.1 Decyzja o skorygowaniu mechanizmu została podjęta już na szczycie Rady w Fontainebleau w 1984 r., nadano jednak jej brzmieniu charakter ogólny, który zdawał się implikować ustanowienie ogólnej zasady, zgodnie z którą „... *każde Państwo Członkowskie utrzymujące obciążenie budżetowe, które jest nadmierne w stosunku do jego względnej możliwości będzie mogło w odpowiednim czasie skorzystać z korekty*”. Zjednoczone Królestwo było i nadal jest jedynym beneficjentem tej korekty, począwszy od kolejnego roku po podjęciu decyzji w Fontainebleau. Średni roczny rabat dla Zjednoczonego Królestwa za okres 1997-2003 r. wyniósł ok. 4,6 miliarda EUR. Komitet zastanawia się nad znaczeniem wyrażenia „w odpowiednim czasie”, które zdaje się sugerować postanowienie o charakterze tymczasowym, podlegającym okresowej rewizji (co nie ma miejsca). Komitet zadaje sobie również pytanie, czy inne Państwa Członkowskie w owym czasie mogły być uprawnione do skorzystania z podobnych korekt.

2.4.2 Pojęcie „**nadmierne obciążenie**” można częściowo wytłumaczyć faktem, iż w tamtym czasie **Zjednoczone Królestwo** cechował najniższy poziom dochodu narodowego brutto (DNB) na mieszkańca w Unii Europejskiej (\*). Średnia europejska wynosiła 100, podczas gdy DNB Zjednoczonego Królestwa kształtował się na poziomie 90,6, w porównaniu do 92,6 w przypadku Włoch, 104 — Francji, oraz 109,6 — Niemiec. Obecnie sytuacja ta odwróciła się (dane z 2003 r.): Zjednoczone Królestwo wraz z Danią zajmuje de facto najwyższe miejsce osiągając 111,2, podczas gdy Francja — 104,2, Niemcy- 98,6 i Włochy — 97,3. Inną kwestią, jaką uwzględniono, był fakt, iż Zjednoczone Królestwo zobowiązane było

(\* ) Patrz: tabela 1, str. 4 dokumentu Komisji COM(2004) 501 końcowy.

dokonywać wpłat w oparciu o bardzo wysoką podstawę VAT, natomiast w stosunkowo niewielkim stopniu korzystało z wypłat w ramach polityki rolnej i regionalnej. W wyniku tego Zjednoczone Królestwo stało się **największym płatnikiem netto** do budżetu Wspólnoty. Spowodowana tym nierównowaga uzasadniała mechanizm korekty, który został w rzeczywistości zastosowany.

2.4.3 Rabat na rzecz Zjednoczonego Królestwa był i nadal jest finansowany przez inne Państwa Członkowskie, proporcjonalnie do ich poszczególnych PNB. Zjednoczone Królestwo wyłączono oczywiście z tego rachunku. Mechanizm wyrównania PNB uległ kolejnej **znaczącej modyfikacji** w 1999 r., kiedy to czterem z największych płatników netto (w kategoriach względnych) do budżetu (Niemcy, Holandia, Austria i Szwecja) przyznano **75 % redukcji** wpłat na rzecz korekty. W wyniku nowego systemu wpłat Francja i Włochy finansują 52 % rabatu Zjednoczonego Królestwa.

2.4.4 Gdyby obecny system miał być zachowany, przewidywany rozwój zdarzeń w latach 2007-2013 doprowadziłby do paradoksalnej sytuacji, tzn. wzrostu kwoty rabatu na rzecz Zjednoczonego Królestwa średnio o 50 %, co uczyniłoby z niego **najniższego płatnika netto** i znacząco zwiększyło obciążenia innych Państw Członkowskich, w tym nowych członków<sup>(5)</sup>. EKES uważa również, że proponowane rozszerzenie tego mechanizmu na inne państwa (patrz: pkt 3.6) sprawia, że koniecznym staje się dokonanie zmian w obowiązujących zasadach. Jest więc jasne, że jeśli **mechanizm korekty okaże się konieczny (patrz: pkt 3.6.4), trzeba go będzie ponownie poddać reformie**, skądinąd zgodnie z intencją Komisji, i zastąpić sprawiedliwymi i przejrzystymi rozwiązaniami, zgodnymi z kryteriami z Fontainebleau.

### 3. Wniosek Komisji: uwagi na temat głównych artykułów

3.1 **Artykuł 2: środki własne** (ust. 1 lit. a)) zachowuje obecny system, wprowadzając pewne zmiany. **Dochody pierwszego rodzaju (tradycyjne źródła dochodu)** — patrz pkt 2.3 — to głównie wpłaty, składki, kwoty dodatkowe lub wyrównawcze, cła związane z handlem z krajami nie-członkowskimi oraz inne opłaty dotyczące rynku cukru. Państwa Członkowskie mają prawo do pozostawienia sobie 25 % należnych kwot, na pokrycie „**kosztów ich poboru**”: potrącenie tego rzędu wymaga wyjaśnienia. Wartość ta została początkowo ustalona na poziomie 10 %, a następnie w 1999 r. podwyższono ją do 25 %, po raz pierwszy definiując ją wtedy jako „koszty poboru”. Była to oczywiście nietypowa korekta, z której skorzystały przede wszystkim Holandia i Zjednoczone Królestwo, i która stanowi przykład braku przejrzystości procedur.

3.1.1 **Środki pochodzące z tradycyjnych źródeł (TOR)** jako odsetek całkowitych dochodów Wspólnoty **stale zmniejszają się**; w efekcie spadły one z 19 % w 1996 r. do 11,4 % w 2003 r. (dane dotyczące niniejszego punktu jak i cytowane poniżej opierają się na raporcie Komisji zatytułowanym „Finansowanie Unii Europejskiej”<sup>(6)</sup>). Nawet przy niższych cłach

nadal wymagane byłyby znaczne środki — w tym finansowe — celem uzyskania koniecznych statystyk, w oparciu o które zostałyby obliczone należne kwoty.

3.1.1.1 EKES zastanawia się, czy *rzeczywiście celowe jest utrzymywanie takiego systemu składek i czy nie lepiej byłoby go **radikalnie ograniczyć** i zastąpić poprzez korektę poziomu DNB*. EKES zauważa ponadto, iż Komisja przyjęła odwrotne podejście, opierając się na założeniu, iż wpływy z tytułu podatków z definicji należą do Unii Europejskiej i że nie zamierza zmienić tego podejścia tym bardziej, że większość Państw Członkowskich zdaje się je podzielać.

3.2 Art. 2 ust. 1 lit. b), mówi, że **jednolita stawka** obowiązująca wszystkie Państwa Członkowskie ma być stosowana do zharmonizowanych podstaw naliczania VAT. **W przypadku każdego Państwa Członkowskiego** podstawa opodatkowania nie może przekraczać pułapu wynoszącego **50 % DNB**. Jednolita stawka ustalona została na poziomie 0,30 %, zgodnie z art. 2 ust. 4. Spadek znaczenia tego źródła dochodów w budżecie Wspólnoty jest znaczący — z 51,3 % w 1996 r. do 14 % (przewidywania) w 2004 i 2005 r.

3.2.1 EKES często poddawał krytyce system podatku VAT, który pociąga za sobą o **wiele większe koszty poboru, koszty administracyjne i koszty monitorowania** niż ma to miejsce w przypadku tradycyjnych źródeł finansowania budżetu. Według OLAF, VAT jest również najczęściej unikany podatek, co ma negatywne skutki na budżet Wspólnoty (zmniejszone wpływy z tytułu VAT są kompensowane poprzez podniesienie wpłat związanych z DNB).

3.2.2 Także w tym przypadku, **EKES zastanawia się nad racjonalnością utrzymania** tego źródła dochodów (VAT), który Komisja wydaje się preferować, mimo iż zamierza przekształcić go w rzeczywiste źródło środków fiskalnych, jak początkowo przewidywano. Powinno być możliwe takie skorygowanie wielkości procentowej wpłaty powiązanej z DNB, aby dochód oparty o DNB całkowicie zastąpił środki własne uzyskane z tytułu VAT. Uwzględniając ścisłą współzależność pomiędzy dochodami z tytułu VAT i wielkością DNB, nie powinno to doprowadzić do znaczącej zmiany w podziale wpłat do budżetu dokonywanych przez poszczególne Państwa Członkowskie. Jednakże zaprzestano by obliczania statystyk i poboru dochodów z tytułu VAT na rzecz środków własnych Wspólnoty. W cytowanym powyżej sprawozdaniu na temat finansowania Unii Europejskiej (patrz: pkt 3.1.2), Komisja rzeczywiście rozważała zrezygnowanie ze środków z tytułu VAT, podjęła jednak decyzję przeciwną.

3.2.2.1 EKES świadomy zawłości tego problemu, utrzymuje jednak, iż przed podjęciem ostatecznej decyzji warto byłoby bliżej przyjrzeć się charakterowi i licznym wadom tego podatku, którym poświęcił już wiele analiz. Obok uwag zawartych w poprzednim punkcie, wspomnieć należy również o tym, iż VAT przez dziesięciolecia stanowił „system tymczasowy”.

<sup>(5)</sup> Patrz: tabela 4 ww. dokumentu.

<sup>(6)</sup> COM(2004) 505 końcowy.

3.3 **Art. 2 ust. 1 lit. c)** jest najbardziej znaczącym elementem wniosku, ponieważ przewiduje on zastosowanie stawki „określonej stosownie do procedury budżetowej”, do sumy **DNB wszystkich Państw Członkowskich**. Procedura ta jest specjalistyczną kwestią, której Komitet nie zamierza komentować. Ponadto, pragnie on podkreślić, iż wpłaty z tego tytułu przewyższają pozostałe środki i są zdecydowanie najtańszym do administrowania źródłem dochodów. Komisja powtarza w swoim raporcie, iż koszty administracyjne stanowią jedno z kryteriów branych pod uwagę, lecz nie są kryterium jedynym i niekoniecznie głównym. EKES przyjmuje to do wiadomości i pragnie podkreślić, iż w kwestiach dotyczących wpłat do budżetu zasady często ustąpić muszą względom ekonomicznym.

3.4 Cytowane powyżej trzy źródła (art. 2 ust. 1 lit. a), b) i c)) stanowią kombinację (uzupełniane „dochodami pochodzącymi z wszelkich nowych obciążeń” zgodnie z art. 2 ust. 2), która z roku na rok może podlegać znacznym różnicowaniom. Rada i Komisja od pewnego czasu dyskutują nad tym, **czy system ten należy zachować, czy też nie**. Wspomniani powyżej raport Komisji (7) w sprawie finansowania Unii Europejskiej analizuje sposoby znalezienia **optymalnej struktury**. Bada on **trzy opcje**: zachowanie obecnego systemu, przyjęcie systemu finansowania opartego wyłącznie o DNB oraz przyjęcie systemu opartego głównie na wpływach podatkowych. Prawdopodobnie kwestia ta omawiana będzie, a ostateczne wnioski wyciągnięte, w ciągu nadchodzącego roku. EKES ma nadzieję być informowany na bieżąco o postępach w tej sprawie, ostrzega jednak przed pojawiającą się w ostatnich analizach tendencją, tzn. przesadnie technicznym i opartym na rachunkowości podejściu, które zaniedbuje polityczne aspekty decyzji.

3.4.1 Pośród „dochodów pochodzących z wszelkich nowych obciążeń”, o których mowa w poprzednim ustępie, a nawet w zastępstwie środków z tytułu VAT, pojawił się również pomysł podatku od źródeł energii powodujących emisję zanieczyszczeń, który zasiliby budżet wspólnotowy, a konkretnie byłby przeznaczony na poprawę stanu środowiska naturalnego. EKES przeciwny jest takiemu rozwiązaniu, jako że nie istnieją żadne zasady pozwalające na przeznaczenie części wpłat na konkretne cele. Oprócz tego sytuacja międzynarodowa nie pozwala na podejmowanie decyzji, które mogłyby wpłynąć na rozwój przyszłej sytuacji.

3.5 **Artykuł 3: środki i zobowiązania.** Artykuł ten określa **pułap płatności i zobowiązań**. Pułap dla **środków własnych ustalono na poziomie 1,24 % całkowitych DNB** Państw Członkowskich, natomiast pułap odnoszący się do funduszy przeznaczanych na zobowiązania ustalono na 1,31 % całkowitych DNB Państw Członkowskich. Równowagę zapewnić należy innymi formami płatności. Jeśli chodzi o zobowiązania, dyskusje pomiędzy Państwami Członkowskimi wskazują na istnienie różnic co do metody obliczania maksymalnego pułapu przewidzianego w perspektywach finansowych. Wynik zależy od równowagi między tymi członkami, którzy pragną silniejszej Komisji oraz ambitnych programów na rzecz postępu

społeczno-gospodarczego, dla realizacji których potrzebne będą nowe i znaczne środki, a tymi, którzy popierają większą autonomię Państw Członkowskich i politykę konsolidacji, tzn. popierają status quo, a nawet (co jest mało prawdopodobne) redukcję obecnych środków. Tym niemniej, szczególną uwagę należy zwrócić na problemy i wyzwania stojące przed nowymi Państwami Członkowskimi. Przyszłe tendencje w dużym stopniu zdeterminowane będą przez dwie koncepcje, które można by zdefiniować jako **globalną solidarność i globalny rozwój**. Koncepcje te są łatwe do opisanego, lecz trudne do przełożenia na kategorie budżetowe.

3.6 **Art. 4 ust. 1: uogólniony mechanizm korekty (UMK).** Art. 4 ust. 1 określa decyzję z Fontainebleau dotyczącą Zjednoczonego Królestwa jako *postanowienie ogólne*, zgodnie z którym UMK rozszerzony jest na **wszystkie Państwa Członkowskie** w celu skorygowania **negatywnej nierównowagi budżetowej** przekraczającej pewną wartość procentową ich DNB. We wniosku nie określono progu, jednak dołączone do niego uzasadnienie wspomina o kwocie **-0,35 % DNB**. Co więcej, **całkowita korekta nie powinna przekraczać maksymalnej dostępnej wielkości zwrotu**. Rada określi przepisy wykonawcze dotyczące obliczania korekt oraz dostępnych funduszy zgodnie z procedurami ustanowionymi przez art. 279 ust. 2 Traktatu WE. Wysokość korekty ustalana jest dla każdego zainteresowanego Państwa Członkowskiego *poprzez obliczenie różnicy między całkowitymi płatnościami a całkowitymi kwotami otrzymanymi i pomnożenie tej różnicy przez sumę przeznaczonych wydatków*. Wynik (jeśli jest dodatni) mnożony jest przez **stopę zwrotu równą maksymalnie 66 % całkowitych płatności, a jeśli jest to konieczne, proporcjonalnie zmniejszony w celu uwzględnienia maksymalnej dostępnej wielkości zwrotu**. W ostatecznym rozrachunku, metoda ta jest trudna do zrozumienia, a jej wynik jeszcze trudniejszy do skontrolowania. Stanowi to kolejny przykład, jeżeli nie braku przejrzystości, to na pewno potrzeby uproszczenia.

3.6.1 EKES zauważa, iż kwestiami podjętymi w punkcie 2.4.1 i propozycjami sformułowanymi w punkcie 2.4.4 zajmowano się rzeczywiście w stopniu rozszerzonym na wszystkie Państwa Członkowskie, chociaż działanie to aczkolwiek uzasadnione, miało zastosowanie tylko do jednego Państwa Członkowskiego bez określonej daty wygaśnięcia. Co więcej, UMK przekształcił koncepcję „**nadmiernego obciążenia**” w **podejście matematyczno-rachunkowe**, które, choć posiada zaletę eliminowania subiektywnych interpretacji, nie bierze pod uwagę względów, które opisać można jako „**quasi-jakościowe**”, takich jak konkurencyjność, poziom ochrony socjalnej i szara strefa gospodarki, obok dochodu per capita. Prawdą jest, iż same cyfry nie odzwierciedlają rzeczywistej sytuacji w danym kraju, jednak uogólniony mechanizm uwzględniający zewnętrzne czynniki oceny mogłyby grozić wprowadzeniem subiektywnych kryteriów niezgodnych z wymogami przejrzystości. Dlatego też nie ma alternatywy dla zastosowania UMK w obecnej formie, wiedząc, że nie zawsze prowadzić będzie do optymalnych rezultatów.

(7) COM(2004) 505 końcowy.

3.6.2 Zaletą art. 4 ust. 1 jest zniesienie wpłat bezpośrednich Państw Członkowskich na sfinansowanie „korekt”; środki te przechodzić będą bowiem przez budżet Wspólnoty. Oznaczać to będzie koniec funkcjonowania systemu mającego niewiele wspólnego z logiką czy też przejrzystością. Uzasadnienie Komisji zawiera dużo obliczeń, nie zawsze łatwych do zrozumienia, a także uwag, których lektura pomaga wyjaśnić zakres wniosku dotyczącego decyzji. Wyjaśnienia te odnoszą się m.in. do tego, w jaki sposób zastosowanie progu  $-0,35\%$  DNB przyniesie **szacowaną średnią kwotę korekt brutto w wysokości około 7 miliardów EUR**. Komisja jest przekonana, iż zastosowanie UMK w powiązaniu ze zmianą postanowień dotyczących finansowania oznaczać będzie, iż poziom korekt w ramach obecnego systemu nie będzie wcale jasny. Jeżeli system i proponowane parametry zostaną przyjęte, obliczenia Komisji przyniosą wyniki ilościowe zawarte w tabelach porównawczych przedstawiających różne alternatywy, które przekazane zostaną do oceny i decyzji Państw Członkowskich. EKES nie posiada środków koniecznych do omówienia tej skomplikowanej kwestii.

3.6.3 EKES pragnie zwrócić uwagę na dwie kwestie, które mogą poddać w wątpliwość sam mechanizm UMK. Po pierwsze, mechanizm okazuje się **nieelastyczny i nieograniczony czasowo**. W tym względzie należy przypomnieć o bieżącej sytuacji, która w przyszłości może ulec drastycznym zmianom: Pakt Stabilności i Wzrostu jest tu trafnym przykładem. Po drugie, nie wydaje się wykonalnym wprowadzenie wpłat obowiązkowych, które zostaną następnie skorygowane przez „korekty”, ze względu na przejrzystość lepiej określane jako „zwroty”.

3.6.4 Wreszcie, EKES przywołuje jedną ze swych niedawnych opinii<sup>(8)</sup>, w której wyraża poważne zastrzeżenia co do instytucjonalizacji UMK i zastanawia się, czy nie byłoby bardziej odpowiednie radykalnie zmienić koncepcję „korekty”, czyniąc z UMK **integralną część kryteriów odnoszących się do wpłat**. Dokładniej rzecz ujmując, te same parametry UMK powinny stanowić integralny element kryteriów służących do obliczania wpłat. Komisja wdrożyła już tę procedurę w praktyce i powinna ją sformalizować, dodając do niej klauzulę dotyczącą okresowej rewizji, przeprowadzanej na przykład co siedem lat.

3.7 **Art. 4 ust. 2 lit. a): korekta dotycząca Zjednoczonego Królestwa**. Ustęp ten ustanawia **środki przejściowe**, dzięki którym Zjednoczone Królestwo, obok korekt wynikających ze stosowania art. 4 ust. 1, zachowa swe prawa zapewnione decyzją z Fontainebleau do roku 2011, w skali malejącej: 2 miliardy EUR w 2008 r., 1,5 miliarda EUR w 2009 r., 1 miliard EUR w 2010 r. i 0,5 miliarda w 2011 r. Płatności te byłyby wyłączone z UMK i w praktyce **na dal byłyby finansowane zgodnie z obecnymi zasadami finansowania**, tzn. Zjednoczone Królestwo nie partycypuje w finansowaniu, zaś

udział Niemiec, Holandii, Austrii i Szwecji ograniczony jest do 25 % ich normalnego udziału (patrz punkty 2.4.3 i 2.4.4). Komisja uważa, iż wprowadzanie tych nowych środków stopniowo w czterech etapach **załagodzi finansowy wpływ UMK na Zjednoczone Królestwo**. W ostatnich latach (1997-2003) Zjednoczone Królestwo otrzymało korektę netto średnio w wysokości 4,5 miliarda EUR rocznie, podczas w ramach UMK powinno ono otrzymać średnio 2,1 miliarda EUR rocznie. Środki przejściowe zwiększą tę średnią kwotę roczną do 3,1 miliarda EUR (Fontainebleau i UMK).

3.7.1 Proponowane postanowienie jest wyraźnym połączeniem różnych elementów: uznania dotychczasowego rozwoju sytuacji, potrzeby przejrzystości i względów politycznych. Nie po raz pierwszy wprowadzono odstępstwa od wspólnych zasad. Traktaty akcesyjne, zarówno stare, jak i nowe, są na to dowodem. Zewnętrzni obserwatorzy oraz strony bezpośrednio niezaangażowane mogą mieć pewne trudności z zaakceptowaniem rozpatrywanych zasad. Jednak sytuacja, z którą musimy się skonfrontować być może skłoni decydentów do przedłożenia **zrównoważonych rozwiązań, które przede wszystkim będą przejrzyste i dobrze uzasadnione**. W tym wypadku negocjatorzy będą musieli nie tylko znaleźć kompromis między **sprawiedliwym zwrotem a solidarnością** wspomnianymi w punkcie 1.4, ale także wykazać **szczególną wrażliwość polityczną**, biorąc pod uwagę opinię publiczną w Europie, szczególnie w nowych Państwach Członkowskich.

3.8 **Art. 4 ust. 2 lit. b): stopniowe wprowadzenie UMK**. Zasady ustanawiające UMK powinny być wprowadzane stopniowo. Maksymalna stopa zwrotu w wysokości 66 %, o której mowa w art. 4 ust. 1 (patrz: pkt 3.6) zacznie być stosowana w 2011 r. Stopa zwrotu w 2008 r. wynosić będzie 33 %, wzrośnie do 50 % w 2009 r. i 2010 r., a maksymalną wartość osiągnie w roku kolejnym. Komisja uważa to działanie za niezbędne, „aby **zrekompensować zwiększone koszty wywołane proponowanymi płatnościami uzupełniającymi na rzecz Zjednoczonego Królestwa**, w celu ograniczenia ogólnych kosztów finansowania w okresie przejściowym”. Jest to wyraźna oznaka trudnych okoliczności, w jakich toczy się europejska debata, byłoby więc poważnym błędem ukrywać je przed obywatelami Europy. Dlatego też EKES zmuszony jest po raz kolejny, i z większym naciskiem, powtórzyć swe uwagi zawarte w punkcie 3.7.1.

3.9 **Artykuł 5: rachunkowe procedury korekty**. Koszty korekty należy rozłożyć na Państwa Członkowskie zgodnie z udziałem każdego z nich w całkowitym DNB UE. **Korekta zostanie przyznana** każdemu uprawnionemu Państwu Członkowskiemu **poprzez pomniejszenie jego płatności**. **Koszty poniesione przez wszystkie Państwa Członkowskie** zostaną dodane do ich płatności wynikających z zastosowania stawki opartej na sumie DNB wszystkich Państw Członkowskich. EKES nie ma żadnych uwag w tym względzie: po przyjęciu tego mechanizmu, jego wdrożenie nie może być inne.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: „Budowanie wspólnej przyszłości; wyzwania dla polityki i środki budżetowe rozszerzonej Unii na lata 2007-2013”, Dz.U. C 74 z 23.3.2005, str. 32, pkt. 5.5.1.

**3.10 Artykuły 6, 7 i 8: nierachunkowe procedury dotyczące środków własnych.** Podobnie jak powyżej, zasady te nie wymagają uwag, o ile są zgodne z ogólnymi zasadami rachunkowości w sektorze finansów publicznych: przeznaczanie dochodów na konkretne wydatki jest niedopuszczalne, nadwyżka przenoszona jest na kolejny rok, ustalenia dotyczące poboru środków własnych.

**3.11 Artykuł 9: modyfikacja struktury środków własnych.** W razie zatwierdzenia tego artykułu, Komisja zobowiązuje się do przedstawienia **środka własnego opartego rzeczywiście na opodatkowaniu**, który powinien wejść w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

3.11.1 Wspomniane powyżej sprawozdanie na temat finansowania Unii Europejskiej<sup>(9)</sup> dostarcza szczegółowej analizy tego zagadnienia. Pokrótkie, Komisja proponuje radykalnie ograniczyć środki z tytułu wpłat powiązanych z DNB, zastępując go odpowiednim zwiększeniem środków własnych **opartych na podatkach**. Uwzględniono w nim **trzy opcje**, które można w sposób ogólny i, co za tym idzie, uproszczony przedstawić następująco: podatek od zużycia energii, wpłaty z tytułu VAT od wpływów rzeczywistych, nie statystycznych, a także podatek od dochodów przedsiębiorstw. Częściowe zastąpienie czwartego źródła środków systemem „fiskalnym” przyniosłoby, według Komisji (punkt 4.1.3 raportu), korzyść w postaci zwiększenia **„rozpoznawalności” UE dla jej obywateli i stworzenia z nimi bardziej bezpośredniej relacji**. W obecnym systemie, opartym głównie na czwartym źródle dochodów, Państwa Członkowskie, a w szczególności płatnicy netto, mają tendencje do oceny kierunków polityki i inicjatyw europejskich wyłącznie przez pryzmat alokacji krajowych, zwracając niewielką uwagę na założenia i istotę polityk wspólnotowych, co powoduje ryzyko przesłonięcia „wartości dodanej” tych polityk.

3.11.2 EKES powtarza swe wcześniejsze spostrzeżenia dotyczące tego sprawozdania, który wymaga szczególnej uwagi. EKES uważa jednak, iż jest to jeszcze dokument tymczasowy i konieczna jest w związku z nim dalsza dyskusja. Bez omawiania trzech propozycji opodatkowania wspomnianych w uprzednim punkcie (z których pierwsza ma być najwyraźniej odrzucona już na wstępie<sup>(10)</sup>), Komitet pragnie zwrócić uwagę na spostrzeżenie Komisji wyrażone w poprzednim punkcie, będące szczególną przesłanką dla art. 9. Zdaniem Komisji wprowadzenie **bezpośredniego podatku „europejskiego” dla obywateli zbliżyłoby ich do Europy, zaś Europa zyskałaby na „rozpoznawalności”**. Mogłaby też powstać **sytuacja odwrotna**. Zatem krytyka ze strony Komisji, podzielana przez EKES, dotycząca podejścia Państw Członkowskich mogłaby również mieć zastosowanie na zasadzie analogii do obywateli UE.

<sup>(9)</sup> COM(2004) 505 końcowy z 14.07.2004 r.

<sup>(10)</sup> Podatek od energii byłby anachronizmem w świetle obecnej i przyszłej sytuacji (patrz: opinia EKES w sprawie polityki podatkowej w Unii Europejskiej – priorytetów na przyszłe lata, opublikowana w Dz.U. z 21.2.2002, pkt. 3.1.2.1.1). W odniesieniu do podatku od energii przeznaczonego na ochronę środowiska, Komitet wiele razy wskazywał na to, że „nie można pozwolić, by wprowadzenie ekopodatku doprowadziło do zmniejszenia konkurencyjności firm europejskich i do utraty miejsc pracy, szczególnie w sektorach o dużym zużyciu energii”.

3.11.3 EKES odnotowuje, że Komisja nie dąży do podniesienia podatków, ale raczej do wyraźnego wskazania podatnikom, jaki odsetek podatków należy do krajowych systemów podatkowych, a jaki należy zarezerwować na finansowanie UE. Tym niemniej, uwaga ta nie rozwiewa obaw EKES. Podczas gdy, z jednej strony, wyraźne odniesienie do „podatku europejskiego” może przynieść większą przejrzystość bez zwiększania całkowitego ciężaru ponoszonego przez podatnika, z drugiej strony niemożliwe jest zignorowanie faktu, iż część obywateli w różnych krajach nadal sprzeciwia się „europejskiemu ideałowi” lub w najlepszym razie jest na jego temat niedoinformowana. „Podatek europejski” mógłby, aczkolwiek niewłaściwie, stać się kolejnym argumentem przeciw.

3.12 Poprzedni ustęp stanowi konkluzję uwag EKES na temat dokumentu Komisji. Niemniej, EKES pragnie przyczynić się do jakiegokolwiek przyszłej, ponownej analizy tego tematu przez zwrócenie uwagi organów decyzyjnych na dalsze względy. W opinii EKES przejrzyste i gotowe do zastosowania rozwiązania polegałyby na:

- wpłacie brutto opartej o DNB na mieszkańca: EKES wspominał już tę kwestię w swej opinii w sprawie komunikatu z Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego — „Budowanie wspólnej przyszłości; wyzwania dla polityki i środki budżetowe rozszerzonej Unii na lata 2007-2013”<sup>(11)</sup>;
- wpłacie netto obliczonej na podstawie wpłaty brutto i skorygowanej zgodnie z UMK, która stałaby się integralną częścią mechanizmu wpłat, tym samym umożliwiając uniknięcie kolejnych zwrotów i wyrównań.

Podjęcie tego typu, mimo iż w przyszłości niewątpliwie podlegać będzie dostosowaniom i korektom, przyniosłoby korzyść polegającą na odzwierciedleniu sytuacji bieżącej danego kraju, bez konieczności dokonywania rewizji struktury wpłat.

#### 4. Uwagi końcowe

4.1 EKES zdaje sobie sprawę z faktu, iż ostateczna decyzja, na którą niewątpliwie będą miały wpływ względy polityczne, należy do Państw Członkowskich. Jako przedstawiciel społeczeństwa obywatelskiego lub, innymi słowy, tych, którzy w ostatecznym rozrachunku poniosą ciężar wpłat do budżetu europejskiego, EKES przedstawia niniejsze zalecenia i propozycje, mając nadzieję, iż mogą one zostać wzięte pod uwagę.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 74 z 23.3.2005 r., str. 32 pkt 5.5.

4.2 Społeczeństwo obywatelskie, a w efekcie końcowym obywatel Europy, zwróci uwagę na to, iż mechanizmy wpłat na rzecz środków własnych UE są słabo znane, a co więcej, brakuje im **przejrzystości**. UMK, mający na celu zwrot wpłat już dokonanych, kosztem innych Państw Członkowskich, a nie budżetu wspólnotowego, okazuje się jeszcze mniej przejrzysty. Jeśli rzeczywiście zamierzamy „zbliżyć obywatela do Europy”, Państwa Członkowskie muszą być świadome swych obowiązków w odniesieniu do tego stale powtarzanego i spotykającego się z uznaniem celu: komunikacja musi opierać się na przejrzystości i zrozumiałym języku. Obowiązek ten spoczywa przede wszystkim na rządach poszczególnych krajów, nie zaś

na Komisji. Należy zaznaczyć, że tylko rządy krajowe są w stanie komunikować się ze swoimi obywatelami, gdyż rozumieją ich mentalność i potrzeby. Ostatecznie wiarygodność Unii Europejskiej jest szczególnym obowiązkiem władz poszczególnych państw.

4.3 Jeśli spełnione zostaną powyższe warunki, projekt stworzenia systemu wpłat opartego na „europejskim” opodatkowaniu może mieć racjonalne podstawy. Jednak w przeciwnym razie proponowany mechanizm wydaje się co najmniej przedwczesny.

Bruksela, 12 maja 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

---

#### ZAŁĄCZNIK

Poniższa poprawka została odrzucona w trakcie dyskusji:

##### **Punkt 3.1.1.1**

Usunąć.

##### **Uzasadnienie**

Nie będzie żadnej zmiany w rachunku dochodów z tytułu ceł czy też kosztów działania służb celnych, nawet jeżeli cła przestaną stanowić część środków własnych UE. Jako że polityka handlowa leży w zakresie kompetencji UE, wydaje się zupełnie naturalne, iż polityka UE powinna obejmować wszystkie jej aspekty, w tym pobór ceł i dochodów z tytułu ceł.

##### **Wynik głosowania**

Za: 38

Przeciw: 51

Wstrzymano się od głosu: 18

---