

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Reforma zasobów własnych UE w ramach następných WRF na okres po 2020 r.

(2018/C 054/13)

Sprawozdawczyni: Isabelle BOUDINEAU (FR/PES), wiceprzewodnicząca Rady Regionalnej Nowej Akwitanii

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Historyczna szansa na reformę systemu zasobów własnych

1. Przypomina, że artykuł 311 TFUE stanowi, iż „Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk. Bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych”.
2. Zwraca uwagę na problematykę związaną z budżetem UE po 2020 r. w kontekście sprostania zmieniającym się wyzwaniom w obszarach wyróżniających się europejską wartością dodaną, zwłaszcza w związku z koniecznością umocnienia polityki w zakresie obrony i zwalczania terroryzmu, zarządzania napływem migrantów i uchodźców oraz przeciwdziałania zmianie klimatu, a także uwzględnienia problemów demograficznych, oprócz innych priorytetów wspieranych już przez wieloletnie ramy finansowe (WRF).
3. Odnotowuje, że wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE będzie miało wpływ na przyszłość budżetu po 2020 r., gdyż każdego roku będzie on mniejszy o około 10 mld EUR ⁽¹⁾, a kalendarz negocjacji w sprawie kolejnych WRF, które zostały już przeniesione na lato 2018 r., zostanie opóźniony.
4. Przypomina, że KR opowiedział się już za znaczącą reformą zasobów własnych ⁽²⁾.
5. Przyjmuje z zadowoleniem publikację sprawozdania końcowego grupy wysokiego szczebla ds. zasobów własnych (sprawozdania Montiego), zwłaszcza jego zalecenia w sprawie zasady europejskiej wartości dodanej i zasady pomocniczości, lecz ubolewa, że nie poruszono w nim kwestii wielkości europejskiego budżetu w stosunku do priorytetów wyznaczonych przez UE.
6. Uważa, że szczególnie kontekst związany z kryzysem, wyjściem Zjednoczonego Królestwa z UE i procesem rozważań nad przyszłością Europy, a także zalecenia przedstawione w sprawozdaniu Montiego, stwarzają okazję do nakreślenia wizji dotyczącej między innymi priorytetów, które należałoby sfinansować w średnim i dłuższym okresie w ramach budżetu UE. Jest to również okazja do zreformowania systemu finansowania tego budżetu.
7. Przyjmuje z satysfakcją publikację dokumentu Komisji otwierającego debatę w sprawie przyszłego finansowania budżetu UE, zwłaszcza jego część „Dochody służące wsparciu polityki UE”. Wyraża zadowolenie, że w liście intencyjnym Komisji przekazanym Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w dniu 13 września 2017 r. wspomniano o przeprowadzeniu reformy systemu zasobów własnych. Niemniej pragnie, by konkretne propozycje zostały przedstawione równocześnie z wnioskami w sprawie wieloletnich ram finansowych (do maja 2018 r.) lub w ramach tego wniosku. Ponadto wzywa zarówno Radę, jak i państwa członkowskie, by wsparły dążenie do przeprowadzenia dogłębnej reformy obecnego systemu zasobów własnych przez nadanie mu prostszej, sprawiedliwszej i bardziej przejrzystej formy.

Podejście zakładające tzw. należyty zwrot („juste retour”) ogranicza budżet UE

8. Przypomina, że kilkadziesiąt lat temu głównym zasobem budżetu UE stały się składki krajowe obliczane na podstawie dochodu narodowego brutto (DNB) ⁽³⁾.
9. Uważa, że obecny system jest nieoptymalny, zwłaszcza z uwagi na jego nadmierną zależność od wkładów krajowych, i zachęca rządy do przyjmowania wyłącznie takich zestawień wydatków, które maksymalizują zakładany w budżecie państwa zysk netto. Podejście to prowadzi do zaniebdywania korzyści płynących z jednolitego rynku lub niektórych kierunków polityki europejskiej i do koncentrowania się wyłącznie na stopie zwrotu. Sprzyja ono również podziałowi

⁽¹⁾ „Brexit and the EU Budget: Threat or Opportunity?” <http://www.delorsinstitute.eu/media/brexitbudget-haasrubio-jdi-jan17.pdf>.

⁽²⁾ Opinia CdR 2016/0009 w sprawie śródkresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych (WRF).

⁽³⁾ W ramach budżetu na 2017 r. 69,63 % dochodów pochodzi ze składek krajowych.

państw członkowskich na płatników netto i beneficjentów netto, który wydaje się sztuczny, gdyż kalkulacja uwzględnia jedynie rachunki publiczne, a nie zewnętrzne pozytywne skutki dla gospodarki realnej państw członkowskich. Nie uwzględnia ono również kosztu braku działań na poziomie europejskim.

10. Sygnalizuje, że w ramach rocznej procedury przyjmowania budżetu kompromis osiągnięty przez instytucje europejskie często prowadzi do zmniejszenia budżetu w stosunku do ambicji wyrażonych w WRF. Pociąga to za sobą coraz większy rozdźwięk między zobowiązaniami a płatnościami, co powoduje kryzys płatności.

Reforma na rzecz zwiększenia przejrzystości, uproszczenia i więzi z obywatelami

11. Stwierdza, że złożoność struktury budżetu UE i jej systemu finansowania, charakteryzującego się zwłaszcza mechanizmami rabatów i korekt, zmniejsza czytelność działań UE i nasila kryzys zaufania obywateli do Europy. W związku z tym domaga się, by wszystkie korekty i rabaty zostały zniesione.

12. Uważa, że brak zaufania między obywatelami, państwami członkowskimi i instytucjami europejskimi wyjaśnia częściowo nadmierną złożoność zarządzania europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi. By obywatele lepiej postrzegali UE, polityka europejska, zwłaszcza polityka spójności, powinna zostać bezwzględnie uproszczona po 2020 r.

13. Przypomina o braku ujednoczenia i przejrzystości w odniesieniu do sposobu przedstawiania wkładu państw członkowskich do budżetu UE. Jedynie cztery państwa członkowskie zgłaszają obecnie swój wkład do budżetu UE w swych rachunkach krajowych, jednak po stronie wydatków, a nie inwestycji.

Bardziej przewidywalny i wyważony budżet na rzecz zwiększenia autentycznych zasobów własnych

14. Uważa, że celem reformy powinno być stworzenie bardziej czytelnego, przewidywalnego i zrównoważonego budżetu, stanowiącego odpowiedź na europejskie wyzwania i w większej mierze opartego na nowych zasobach własnych oraz zmniejszeniu wkładów krajowych, przy jednoczesnym dążeniu do zminimalizowania dodatkowych obciążeń podatników. Głównym celem jest zaproponowanie bardziej przejrzystego i zrozumiałego dla obywateli podziału zasobów własnych oraz bardziej autonomicznego i demokratycznego budżetu przy większym udziale Parlamentu Europejskiego, zwłaszcza jeżeli chodzi o dochody budżetu UE. Ponadto reforma ta powinna angażować KR i uwzględniać wymiar terytorialny w dyskusjach na temat budżetu UE.

15. Uważa, że w ramach reformy konieczne jest zajęcie się kwestią wielkości WRF, a także zapewnienie spójności między wszystkimi priorytetami wytyczonymi przez UE a przyjęciem WRF spełniających te ambicje.

16. Podkreśla, że wieloletnie ramy finansowe po 2020 r. powinny zarówno koncentrować się na przyszłych wyzwaniach, jak i zawierać określone w budżecie rezerwy na ryzyka. Jest to ważne dla utrzymania ich ukierunkowania strategicznego oraz zapewnienia władzom lokalnym i regionalnym pewności planowania, a także dla zaradzenia ewentualnemu kryzysowi i uniknięcia tworzenia funduszy ad hoc poza WRF.

17. Uważa, że powiązanie pobieranych podatków z niektórymi priorytetowymi kierunkami polityki europejskiej miałyby wartość edukacyjną, która prowadziłaby do większej akceptacji. Zaleca utrzymanie zasady uniwersalności budżetu europejskiego⁽⁴⁾. Niemniej można by rozważyć elastyczniejsze podejście do zasady nieprzeznaczenia na określone cele środków budżetowych.

18. Uważa, że wszelkie propozycje dotyczące budżetu po 2020 r. powinny pociągać za sobą reformę zarówno aspektu wydatkowania środków, tak by wziąć pod uwagę nowe europejskie priorytety, zapewnić efektywniejsze wykorzystanie funduszy unijnych i zwiększyć absorpcję środków, jak i aspektu dochodów, by zwiększyć nowe zasoby własne. Reformy te powinny w każdym przypadku gwarantować wystarczające środki umożliwiające kontynuowanie polityk, które najbardziej przyczyniły się do integracji europejskiej, a mianowicie jednolitej polityki rolnej i żywnościowej, polityki spójności i w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, a także agendy społecznej opierającej się na zatrudnieniu wysokiej jakości dla obywateli UE.

19. Podkreśla, że w reformie powinny zostać uwzględnione zasada pomocniczości i pojęcie europejskiej wartości dodanej. Domaga się, by rozważono badania dotyczące pomocniczości proponowane w sprawozdaniu Montiego. Niezbędne będzie jednak zadbanie o to, by nie wykorzystywano pomocniczości do celów renacjonalizacji polityki europejskiej i by nie przekazywano już środków państwom członkowskim, co mogłoby osłabiać polityki, które w największym stopniu przyczyniły się do integracji europejskiej, czyli wspólną politykę rolną, politykę spójności, politykę rozwoju obszarów wiejskich i agendę społeczną opartą na tworzeniu miejsc pracy wysokiej jakości dla obywateli UE.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2011/overview/budget_management/index_en.html.

20. Podkreśla, że pozyskiwanie „tradycyjnych” środków własnych, takich jak cła lub dochody będące wynikiem zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, zależy w znacznej mierze od lojalnej współpracy państw członkowskich.

21. Podkreśla fakt, że reformę zasobów własnych trzeba rozważyć w powiązaniu z możliwością ustanowienia zdolności budżetowej przez państwa członkowskie w strefie euro.

22. Uważa jednak za konieczne, by w obliczu rygorystycznych wymagań wobec państw członkowskich w związku z tzw. sześciopakiem, dwupakiem i paktem fiskalnym (wymagane saldo strukturalne, blokada wydatków, ograniczenie wskaźnika zadłużenia) pozostawić państwom członkowskim wystarczające pole manewru na zapewnienie niezbędnych przychodów (krajowych) za pomocą samodzielnie kształtowanego prawa podatkowego, dzięki którym będą one w stanie należycie pokryć nadmiernie rosnące wydatki, np. w dziedzinie usług socjalnych, zdrowia i opieki.

Stanowisko w sprawie nowych zasobów własnych przedstawionych w sprawozdaniu Montiego

23. Zaleca rozważenie i zaproponowanie nowych zasobów własnych w formie pakietu łączącego różne podatki w celu zrównoważenia skutków wywieranych przez nowe zasoby własne na wszystkie poziomy sprawowania rządów, przedsiębiorstwa i obywateli.

24. Przyjmuje z zadowoleniem pomysł wprowadzenia podatku europejskiego od osób prawnych za pomocą wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania (CCCTB). We wcześniejszej opinii poparł pozytywne skutki CCCTB dla wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, równości w kwestiach podatkowych, a także finansów publicznych, również na szczeblu lokalnym i regionalnym. Ponadto zachęca instytucje do zastanowienia się nad wprowadzeniem podatku ukierunkowanego na przedsiębiorstwa wielonarodowe, jako uzupełnienie podatku europejskiego od osób prawnych. Popiera zamiar Komisji, by do wiosny 2018 r. przedłożyć wniosek dotyczący dyrektywy ustanawiającej zasady opodatkowania korzyści z gospodarki cyfrowej na szczeblu UE, w nawiązaniu do komunikatu z dnia 21 września 2017 r. pt. „Sprawiedliwy i skuteczny system podatkowy w Unii Europejskiej dla jednolitego rynku cyfrowego”. Przypomina jednak, że zakres harmonizacji opodatkowania na szczeblu UE jest ograniczony – w myśl przepisów art. 113 TFUE – do elementów niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego i równych warunków działania. Przypomina także, że uprawnienie do nakładania i pobierania podatków pozostaje centralnym elementem suwerenności państw członkowskich.

25. Uważa, że zreformowany podatek VAT może przyczynić się do zwiększenia zasobów własnych. Obecny podatek VAT cechuje się nadmierną złożonością i powinien zostać zreformowany zgodnie z systemem zaproponowanym przez grupę wysokiego szczebla poprzez zastosowanie jednolitej stawki europejskiej do zharmonizowanej i szerszej podstawy opodatkowania. Niemniej reforma nie powinna przynosić negatywnych konsekwencji dla obywateli i słabiej rozwiniętych państw członkowskich.

26. Popiera podatek od transakcji finansowych (PTF), który umożliwiłby państwom członkowskim zmniejszenie wkładu krajowego⁽⁵⁾. Jego potencjał ogranicza jednak niewielka liczba państw członkowskich zaangażowanych w jego wprowadzenie, a także brak przewidywalności w zakresie dochodów.

27. Uważa, że można by zastanowić się nad możliwością wprowadzenia zasobu własnego opartego na senioracie pomimo ryzyka zmienności oraz faktu, że dotyczy on wyłącznie państw członkowskich strefy euro.

28. Jest zdania, że podatki od emisji dwutlenku węgla na poziomie krajowym, podatek, który mógłby zostać ustanowiony na poziomie europejskim oraz podatek wynikający z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji na poziomie UE przynoszą znaczne korzyści, zachęcając zwłaszcza do ograniczenia emisji CO₂, przyczyniając się do wdrożenia porozumienia paryskiego oraz umożliwiając silniejsze powiązanie z europejskimi celami w zakresie zrównoważonego rozwoju, klimatu i środowiska. Niemniej wpłynęłyby one na sektor przemysłu i transportu. Mogłyby również prowadzić do nowej polaryzacji między ekonomicznie słabiej rozwiniętymi państwami członkowskimi, których gospodarki są w większym stopniu oparte na węglu, a bardziej rozwiniętymi państwami członkowskimi, których gospodarki dysponują możliwością korzystania z czystszych metod produkcji energii. Ponadto przy wprowadzaniu takich podatków od emisji dwutlenku węgla powinno się przewidzieć mechanizmy rekompensat dla regionów wyspiarskich i najbardziej oddalonych, które są całkowicie zależne od transportu lotniczego i morskiego, a jednocześnie bardzo zaangażowane w zmniejszanie emisji.

29. Uważa, że zaletą podatku od energii elektrycznej byłaby zapewne jego przejrzystość i zgodność z celami UE w dziedzinie efektywności energetycznej, lecz dostrzega ryzyko związane z tym, że byłby on niepopularny i krzywdzący dla ubogich gospodarstw domowych. Powinien zostać zatem wykluczony w wypadku gospodarstw domowych.

⁽⁵⁾ Opinia KR-u w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych, CdR 332/2011.

30. Proponuje odrzucenie podatku od paliw. Oprócz problemu braku akceptacji ze strony obywateli wywrze on negatywny wpływ na szczeblu lokalnym. Stanowi on bowiem źródło dochodów dla niektórych władz lokalnych i regionalnych.

31. Jest zdania, że można by ponownie rozważyć podatek od lotów zaproponowany przez Komisję w 2011 r.⁽⁶⁾, i zaleca zastosowanie go do lotów w obrębie Europy.

32. Zachęca Komisję do dokonania szczegółowej oceny skutków dotyczącej nowych zasobów własnych oraz ich wpływu na obywateli i na budżety na poziomie krajowym i niższym niż krajowy.

Reforma wpisana w kalendarz przyjęcia wieloletnich ram finansowych po 2020 r.

33. Zachęca Komisję do przedstawienia wniosku ustawodawczego dotyczącego WRF po 2020 r., w którym przewidziano by ambitną reformę zasobów własnych. Reforma powinna odbywać się stopniowo zgodnie z traktatami UE i wiązać się z utrzymaniem wkładu krajowego, aczkolwiek mniejszej wielkości.

34. Odnotowuje, że terminy związane z wyjściem Zjednoczonego Królestwa z UE i odnowieniem kadencji Parlamentu Europejskiego i Komisji mogą opóźnić harmonogram przedstawiania wniosków dotyczących budżetu UE po 2020 r. Zachęca Komisję, by w wypadku znacznych opóźnień zaproponowała przedłużenie WRF zgodnie z art. 312 ust. 4 TFUE, tak by nie narażano na szwank funkcjonowania europejskiej polityki publicznej, szczególnie polityki spójności.

Bruksela, dnia 11 października 2017 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*

⁽⁶⁾ „Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resource system” (SEC(2011) 876 final).