

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE”**

[COM(2017) 358 final]

(2018/C 081/18)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**Współsprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 4.8.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania	138/8/14
(za/przeciw/wstrzymało się)	

**Preambuła**

Niniejsza opinia jest częścią szerszego pakietu czterech opinii EKES-u w sprawie przyszłości europejskiej gospodarki („Pogłębienie unii gospodarczej i walutowej”, „Polityka gospodarcza strefy euro”, „Unia rynków kapitałowych” i „Przyszłość finansów UE”) (1). Pakiet pojawia się w kontekście procesu refleksji nad białą księgą w sprawie przyszłości Europy, rozpoczętego niedawno przez Komisję Europejską, i uwzględnia orędzie o stanie Unii wygłoszone w 2017 r. przez przewodniczącego Jeana-Claude’a Junckera. Zgodnie z rezolucją EKES-u w sprawie przyszłości Europy (2) i wcześniejszymi opiniami w sprawie ukończenia tworzenia UGW (3), we wspomnianym pakiecie opinii podkreśla się potrzebę kierowania się poczuciem wspólnego celu w zarządzaniu UE, które wykraczałoby daleko poza techniczne podejście i środki i byłoby przede wszystkim kwestią woli politycznej i wspólnej perspektywy.

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES uważa, że choć z jednej strony w dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE określa się niektóre wyzwania, jakim będzie musiała stawić czoła Unia w nadchodzących latach, to z drugiej kładzie się nacisk na powiązanie ewentualnych rozwiązań budżetowych z pięcioma różnymi scenariuszami przedstawionymi przez Komisję Europejską w białej księdze w sprawie przyszłości Europy.

1.2. EKES ponownie zwraca uwagę na to, że aby przezwyciężyć kryzys polityczny UE wynikający z braku strategicznej wizji przyszłości i braku możliwości odpowiedniego reagowania na kryzys gospodarczy i finansowy, obywatele europejscy potrzebują więcej (i lepszej) Europy, a nie mniej Europy. Rosną rozbieżności między obawami i oczekiwaniami obywateli Europy, którzy domagają się konkretnych korzyści w życiu codziennym, a ograniczonymi uprawnieniami i zasobami finansowymi przyznanymi obecnie UE. Projekt europejski i sama Unia stają się mniej wiarygodne i są kwestionowane, co przekłada się na rozprzestrzenianie się obecnych postaw nacjonalistycznych i populistycznych.

(1) Pakiet zawiera opinie EKES-u: „Polityka gospodarcza strefy euro w 2017 r. (opinia dodatkowa)” (zob. s. 216 niniejszego Dziennika Urzędowego), „Śródkokresowy przegląd unii rynków kapitałowych” (zob. s. 117 niniejszego Dziennika Urzędowego), „Pogłębienie UGW do 2025 r.” (zob. s. 124 niniejszego Dziennika Urzędowego) oraz „Finanse UE do 2025 r.”.

(2) Rezolucja EKES-u z dnia 6 lipca 2017 r.: „Biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy i dalsze działania”. Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 11.

(3) Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10 oraz Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8.

1.3. EKES zgadza się z podejściem przedstawionym w dokumencie otwierającym debatę, zgodnie z którym podstawową zasadą budżetu UE powinno być dążenie do uzyskania europejskiej wartości dodanej przez osiąganie rezultatów lepszych od tych, które można otrzymać w ramach poszczególnych, nieskoordynowanych ze sobą budżetów krajowych. Wymaga to porzucenia logiki opartej na „sprawiedliwym zwrocie”, na podziale państw członkowskich na płatników i beneficjentów netto i na doraźnych korektach przyznawanych poszczególnym państwom członkowskim.

1.4. Unia powinna najpierw określić priorytety polityczne o wysokiej europejskiej wartości dodanej, a dopiero później zasoby niezbędne do ich osiągnięcia i opracować reformę budżetu UE. W tym kontekście EKES uważa, że jest mało realistyczne, aby budżet UE nadal odpowiadał mniej niż 1 % dochodów i jedynie 2 % wydatków publicznych 28 państw członkowskich, ponieważ taki poziom budżetu nie jest odpowiedni względem wyzwań, wstrząsów i kryzysów, którym należy sprostać.

1.5. Reforma budżetu UE powinna z konieczności dotyczyć poprawy jakościowej obejmującej ponowne określenie jego struktury – zarówno w odniesieniu do rozdziałów dotyczących wydatków, jak i zasobów własnych – przy czym należy uwzględnić odpowiednie kryteria racjonalizacji, efektywności i skuteczności oraz zapewnić bezpośrednią i przejrzystą komunikację z obywatelami.

1.6. Ilościowe i jakościowe dostosowanie budżetu wymaga poważnych i dogłębnych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, w tym reprezentowanym w ramach EKES-u, tak aby odzwierciedlić rzeczywiste potrzeby regionów i zapewnić korzyści dla wszystkich obywateli w imię interesu publicznego.

1.7. W odniesieniu do wydatków EKES zalicza w poczet programów o wysokiej europejskiej wartości dodanej średnio- i długoterminowe inwestycje na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego, zatrudnienia, innowacyjności i konkurencyjności; ochronę znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji regionów i szczególnie narażonych grup społecznych; elastyczne i wczesne reagowanie na wstrząsy asymetryczne i nagłe kryzysy, w tym za pośrednictwem osobnego budżetu strefy euro.

1.8. W szczególności EKES uważa, że istotna jest funkcja stabilizacji makroekonomicznej w strefie euro, ponieważ negatywne skutki dla grup społecznych oraz sektorów przemysłowych „przegrywających” w procesie globalizacji i rewolucji technologicznej są jedną z przyczyn kryzysu strategicznego UE i rodzących się nastrojów populistycznych.

1.9. W odniesieniu do dochodów EKES zgadza się z analizą przedstawioną w sprawozdaniu Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych pt. „Future financing of the EU” [Przyszłe finansowanie UE], która zmierza do ustanowienia nowego budżetu składającego się w większości z niezależnych, przejrzystych i równych zasobów własnych, bez dodatkowego obciążenia dla obywateli znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji oraz dla MŚP.

1.9.1. EKES przywołuje swoją pozytywną ocenę wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB), jak również transakcji finansowych, paliw i emisji dwutlenku węgla. Nałożenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania na szczeblu europejskim umożliwiłoby podejmowanie działań w odniesieniu do transnarodowej podstawy opodatkowania i pozwoliłoby przeciwdziałać skutkom dla środowiska w skali globalnej.

1.10. EKES uważa, że wpływ brexitu na wieloletnie ramy finansowe (WRF) po roku 2020 z jednej strony może zagrozić projektowi UE, wskutek negocjacji prowadzonych przez państwa członkowskie w oparciu o zasadę „sprawiedliwego zwrotu”, a z drugiej – może jednak stać się istotną szansą, ponieważ może doprowadzić do jakościowej i ilościowej poprawy budżetu UE przez potwierdzenie zasady „europejskiej wartości dodanej”.

1.10.1. Z tego względu EKES uważa, że wskazane jest jak najszybsze:

- przeprowadzenie przez Komisję ilościowej oceny wpływu brexitu – na podstawie różnych scenariuszy zakładających twardy lub miękki brexit – na system dochodów i wydatków UE oraz wynikających z niego skutków dla WRF po roku 2020,
- zainicjowanie przejrzystej i publicznej debaty na temat WRF po roku 2020 z podmiotami instytucjonalnymi, gospodarczymi i społecznymi oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i obywateli UE,
- nie należy przy tym umniejszać zasobów przeznaczonych na politykę spójności i cele społeczne.

W ten sposób można będzie ułożyć system rozbieżnych i sprzecznych interesów stron, opracowując wspólne rozwiązanie dotyczące WRF po roku 2020.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. Podejście przyjęte w *dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE* wiąże możliwe rozwiązania budżetowe z wyzwaniami stojącymi przed Unią w oparciu o pięć różnych scenariuszy przedstawionych przez Komisję w *białej księdze w sprawie przyszłości Europy*. EKES skrytykował to podejście w niedawnej rezolucji dotyczącej białej księgi <sup>(4)</sup>, określając pięć scenariuszy mianem „sztucznych”, ponieważ odnoszą się wyłącznie do państw członkowskich i nie mają żadnego bezpośredniego znaczenia dla obywateli europejskich, którzy oczekują wspólnej i jasnej strategii.

2.1.1. Oznacza to zmarnowanie istotnej okazji, ponieważ większa część dokumentu – dotycząca wartości dodanej finansów europejskich, określenia tendencji i wyzwań oraz różnych możliwości w odniesieniu do przyszłości finansów UE – przedstawia analizę godną szerokiego poparcia, lecz nie zawiera propozycji wspólnej, efektywnej i skutecznej polityki.

2.2. W ciągu ostatnich kilku lat EKES <sup>(5)</sup> zwracał uwagę na nierozstrzygnięte problemy europejskiej gospodarki i społeczeństwa, podstawowe zasady, których należy przestrzegać, oraz sposoby pobudzenia i zapewnienia większej skuteczności działań instytucji unijnych. EKES wielokrotnie zwracał uwagę na to, że obywatele europejscy potrzebują więcej (i lepszej) Europy <sup>(6)</sup>, a nie mniej Europy właśnie dlatego, że kryzys polityczny UE wynika z braku strategicznej wizji przyszłości i braku zdolności do odpowiedniego reagowania na kryzys gospodarczy i finansowy.

2.3. W 2016 r. EKES stwierdził w odniesieniu do śródk okresowego przeglądu WRF na lata 2014–2020 <sup>(7)</sup>, że należy uznać wysiłki Komisji, w szczególności wprowadzone przez nią formy elastyczności, aby stawić czoła nieprzewidzianym kryzysom, jak również jej podejście ukierunkowane na wyniki i wydajność. Niemniej konkretne propozycje i przydzielone zasoby wydawały się już wtedy niewystarczające, aby sprostać wyzwaniom i priorytetowym celom UE, ponieważ WRF są wynikiem mało ambitnego kompromisu między, z jednej strony, państwami członkowskimi zainteresowanymi swoim „saldem netto”, a z drugiej strony korzyściami dla konkretnych grup interesów, a nie instrumentem służącym realizacji interesów UE jako całości.

2.4. W tym kontekście można poprzeć podejście przedstawione w dokumencie otwierającym debatę, zgodnie z którym istota zmodernizowanego budżetu UE zasadza się na „wartości dodanej wynikającej z łączenia zasobów i osiągnięcia wyników niemożliwych do osiągnięcia za pomocą nieskoordynowanych wydatków krajowych” <sup>(8)</sup>.

2.5. Aby zapewnić więcej Europy i lepszą Europę, należy najpierw określić priorytety polityczne o wysokiej europejskiej wartości dodanej, a następnie określić zasoby niezbędne do ich osiągnięcia, w oparciu o które należy opracować reformę budżetu UE. W takim scenariuszu nie byłoby już możliwe, aby Unia przeznaczyła na swój budżet mniej niż 1 % dochodów i jedynie 2 % wydatków publicznych 28 państw członkowskich, przy czym proces ten ma charakter regresywny <sup>(9)</sup>. Taki poziom budżetu nie jest odpowiedni względem nowych wyzwań, którym UE musi sprostać, ani wstrząsów i kryzysów, na które musi odpowiedzieć.

2.5.1. Ilościowemu zwiększeniu budżetu Unii powinna towarzyszyć jego znaczna poprawa jakościowa obejmująca ponowne określenie struktury budżetowej, zarówno w odniesieniu do rozdziałów dotyczących wydatków, jak i zasobów własnych. W tym celu konieczne jest uwzględnienie odpowiednich kryteriów racjonalizacji, efektywności i skuteczności budżetu oraz zapewnienie bezpośrednich i przejrzystych form komunikacji z obywatelami.

2.5.2. Ilościową i jakościową poprawę budżetu UE należy przeprowadzić również w drodze poważnych i dogłębnych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, reprezentowanym w ramach EKES-u, tak aby zagwarantować, że rozdziały dotyczące wydatków skutecznie odzwierciedlają rzeczywiste potrzeby regionów i pozytywnie wpływają na dobrostan obywateli w imię interesu publicznego.

<sup>(4)</sup> Rezolucja EKES-u z dnia 6 lipca 2017 r. „Biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy i dalsze działania”: „EKES nie uważa, by dokonywanie wyboru spośród scenariuszy stanowiło owocną metodę rozbudzania wspólnego poczucia celu czy też określenia przyszłej drogi”. Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 11.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 75, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 32, Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10, Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 62.

<sup>(6)</sup> Por.: „[...] ustawienie wskaźników pomocniczości w pozycji »więcej Europy« oraz »lepsza Europa« [...]”, Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 36.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 63, pkt 1.1.

<sup>(8)</sup> COM(2017) 358 final, s. 6 (wersj angielskiej).

<sup>(9)</sup> Na mocy decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2014/335/UE, Euratom) pułap budżetu ustalono na poziomie 1,2 % dochodu narodowego brutto (DNB), ale zgodnie z logiką przedstawioną w niniejszej opinii (konieczność określenia najpierw priorytetów politycznych, a następnie zasobów niezbędnych do ich osiągnięcia) nie należy ograniczać budżetu UE z góry określonym pułapem.

2.6. Wraz z pojawieniem się nowych wyzwań związanych ze zmieniającą się sytuacją geopolityczną i koniecznym dostosowaniem się do konsekwencji kryzysu gospodarczego i finansowego budżet UE nieprzypadkowo okazuje się całkowicie nieodpowiedni, co prowadzi do kryzysu gospodarczo-finansowego, który przeradza się w kryzys społeczny, a w końcu polityczny.

2.6.1. Jest to kryzys polityczny wynikający z rozbieżności między rosnącymi obawami i związanymi z nimi oczekiwaniami obywateli europejskich wobec UE, którzy domagają się zapewnienia konkretnych korzyści odczuwalnych w życiu codziennym, a obecnymi ograniczonymi uprawnieniami i zasobami finansowymi przyznanymi Unii. To te rozbieżności prowadzą do rosnącego niezadowolenia oraz rozpowszechniania się postaw nacjonalistycznych i populistycznych, które podają w wątpliwość projekt europejski i samą Unię.

2.7. Debata nad przyszłością UE toczy się bowiem w historycznym momencie naznaczonym niepokojem i niepewnością europejskich obywateli co do kwestii gospodarczych, społecznych, politycznych i instytucjonalnych<sup>(10)</sup>. Po pierwsze, wciąż silnie odczuwane są skutki kryzysu finansowego i gospodarczego, zwłaszcza w najbardziej dotkniętych nim państwach członkowskich, na niektórych obszarach geograficznych, a w szczególności w grupach społecznych o średnich i niskich dochodach. Po drugie, obserwuje się wynikający z powyższego powszechny sceptycyzm dotyczący zdolności polityki, państw członkowskich i Unii Europejskiej do utrzymania dobrobytu gospodarczego i spójności społecznej w dobie globalizacji i międzynarodowej konkurencji<sup>(11)</sup>. Po trzecie, ma miejsce rosnący napływ migrantów i uchodźców uciekających przed wojnami i ubóstwem w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Po czwarte, niedawne wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE jasno pokazało, że Unia nie jest oczywistym i nieodwracalnym wyborem i że inne państwa członkowskie mogłyby podążać w tym samym kierunku.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1. W zakresie wydatków kluczowym elementem jest zasada europejskiej wartości dodanej, choć może ona wydać się paradoksalna na obecnym etapie historii, kiedy to z jednej strony coraz donośniej słychać głosy domagające się większej niezależności rządów krajowych, aż po drastyczne rozwiązania zakładające wystąpienie z UE, a z drugiej trudno jest obecnie bronić logiki „sprawiedliwego zwrotu”, a także podziału państw członkowskich na płatników i beneficjentów netto i doraźnych korekt przyznawanych poszczególnym państwom członkowskim.

3.1.1. Niemniej Komisja słusznie podkreśliła tę zasadę, ponieważ szeroki konsensus polityczny wspierający działania UE może umożliwić ukierunkowanie jej budżetu na osiągnięcie na szczeblu unijnym rzeczywistych korzyści dla obywateli europejskich, niemożliwych do uzyskania samodzielnie przez poszczególne państwa członkowskie.

3.1.2. Z tego powodu EKES podziela stanowisko Komisji, że zasada europejskiej wartości dodanej powinna znaleźć się w centrum debaty nad przyszłością europejskich finansów i powinna obejmować<sup>(12)</sup>:

- osiągnięcie celów określonych w podstawowych zasadach prawa unijnego, w szczególności w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, ustanawiającego cel zapewnienia obywatelom godnych warunków życia, przy jednoczesnym poszanowaniu ich dobrobytu<sup>(13)</sup>,
- opracowanie budżetu uwzględniającego tworzenie europejskich dóbr publicznych, które mogą przyczynić się do obrony podstawowych wolności europejskich, jednolitego rynku oraz unii gospodarczej i walutowej<sup>(14)</sup>.

3.1.3. W tym kontekście kluczowe staje się pełne wdrożenie art. 311 TFUE, zgodnie z którym „Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk”.

3.2. Dokument otwierający debatę zawiera wiele dowodów na to, że z globalnymi wyzwaniami i kryzysami należy koniecznie radzić sobie na szczeblu europejskim, odpowiednio koncentrując środki z budżetu UE, wykorzystując synergie z budżetami krajowymi i ukierunkowując je na programy o wysokiej europejskiej wartości dodanej, które mogą zapewnić:

- pobudzanie średnio- i długoterminowych inwestycji na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego, zatrudnienia, innowacyjności i konkurencyjności, w obliczu stagnacji wydajności i inwestycji, starzenia się społeczeństwa i zmiany klimatu,

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 63, pkt 2.3.

<sup>(11)</sup> Tylko jedna trzecia obywateli europejskich ma zaufanie do UE i jej instytucji. Komisja Europejska, Public opinion in the European Union [„Opinia publiczna w Unii Europejskiej”], Eurobarometr 85, badanie standardowe, maj 2016 r.

<sup>(12)</sup> COM(2017) 358 final, s. 9 (wersji angielskiej).

<sup>(13)</sup> „Celem Unii Europejskiej jest wspieranie pokoju, unijnych wartości i dobrobytu zamieszkujących ją narodów”.

<sup>(14)</sup> „Unia ustanawia rynek wewnętrzny. działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego [...]” (art. 3 ust. 3 TUE).

- ochronę znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji regionów i szczególnie narażonych grup społecznych, którym zagrażają zarówno utrzymujący się kryzys gospodarczy, jak i negatywne konsekwencje globalizacji<sup>(15)</sup>.
- elastyczne i wczesne reagowanie zarówno w wypadku dochodów, jak i wydatków na wstrząsy asymetryczne, które dotyczą niektóre państwa członkowskie, jak również na kryzys migracyjny i uchodźczy, obawy związane z bezpieczeństwem wewnętrznym, zewnętrzne sytuacje kryzysowe i wspólną obronę.

3.3. Wśród elementów o najwyższej europejskiej wartości dodanej znajdują się środki określone już przez EKES w odniesieniu do WRF, uzupełnione takimi środkami przewidzianymi w rezolucji EKES-u w sprawie białej księgi, jak<sup>(16)</sup>:

- skoordynowana europejska polityka przemysłowa mająca na celu zwiększanie zatrudnienia i pobudzanie konkurencyjności w społecznej gospodarce rynkowej przez sprzyjanie dialogowi między wszystkimi zainteresowanymi stronami, stymulowanie inwestycji i wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw (MSP),
- pozytywna konwergencja społeczna odbywająca się równoległe z konwergencją gospodarczą w zakresie zatrudnienia i wyników społecznych przez wdrożenie europejskiego filaru praw socjalnych i rozszerzenie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS),
- polityka migracyjna zapewniająca uchodźcom ochronę przewidzianą w prawie międzynarodowym oraz integrację w UE, wspólny system azylowy, przeciwdziałanie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi, wspieranie legalnych szlaków migracji,
- przeciwdziałanie zmianie klimatu na podstawie porozumienia paryskiego i transformacja ekologiczna, przy czym należy uwzględnić promowanie agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 we wszystkich obszarach polityki UE,
- reforma wspólnej polityki rolnej (WPR) umożliwiająca osiągnięcie celów dotyczących jakości środowiska, rozwoju obszarów wiejskich, bezpieczeństwa żywnościowego i wspierania dochodu rolników,
- reforma polityki spójności, przy czym należy wyraźnie określić wyniki, systematycznie je weryfikować podczas wdrażania i przeprowadzić ocenę skutków ex post, wspierając jednocześnie przejrzystość i promując ustanawianie partnerstw,
- finansowanie dużych inwestycji w infrastrukturę, sieci transeuropejskie, badania naukowe i innowacje, poczynwszy od Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) i programu „Horyzont 2020”,
- osobny budżet strefy euro zdolny do tymczasowego, lecz znaczącego transferu zasobów w razie wstrząsów o zasięgu regionalnym, przeciwdziałania poważnej recesji w strefie euro jako całości i zapewnienia niezbędnej stabilności finansowej<sup>(17)</sup>, z funkcją stabilizacji makroekonomicznej na rzecz ochrony inwestycji oraz walki z bezrobociem i niepewnym zatrudnieniem.

3.3.1. Funkcja stabilizacji makroekonomicznej jest szczególnie istotna, ponieważ jedną z przyczyn kryzysu strategicznego UE i rodzących się nastrojów populistycznych są negatywne skutki dla grup społecznych oraz sektorów produkcji „przegrywających” w procesie globalizacji i przemian w dziedzinie technologii i informatyki. Podczas gdy z jednej strony państwa członkowskie mają mniejszą możliwość niezależnego działania i wpływania na rynek pracy i system opieki społecznej, z drugiej strony nie utworzono jeszcze na szczeblu europejskim żadnych sieci ochrony socjalnej, które umożliwiałyby wszystkim obywatelom korzystanie ze wzrostu i globalnej konkurencji<sup>(18)</sup>.

3.4. Budżet UE powinien zatem dostarczać środków niezbędnych do osiągnięcia strategicznych priorytetów, a w jego strukturze oraz sposobie jego oceny i aktualizacji powinno się uwzględniać odpowiednie kryteria racjonalizacji, efektywności i skuteczności<sup>(19)</sup>:

- przyjęcie podejścia w większym stopniu ukierunkowanego na wydajność i wyniki,

<sup>(15)</sup> COM(2017) 240 final, pkt 2; „Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD Countries” [Nierównomierny rozwój? Rozkład dochodów i ubóstwo w krajach OECD], OECD, 2008; „Divided We Stand: Why Inequality Keep Rising” [Jesteśmy podzieleni: dlaczego nierówności wciąż się pogłębiają?], OECD, 2011; „In it together. Why less inequality benefits all” [Solidarnie: Dlaczego zmniejszenie nierówności jest korzystne dla wszystkich], OECD, 2015.

<sup>(16)</sup> Rezolucja EKES-u z dnia 6 lipca 2017 r.: „Biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy i dalsze działania”, pkt 13. Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 11.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 41, pkt 3.5.

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 63, pkt 4. Zob. też P. De Grauwe, „What Future for the EU After Brexit?” [Jaka przyszłość czeka UE po brexicie?], CEPS, październik 2016 r.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 63.

- ocena jakości ram prawnych związanych z rozdzielaniem wydatków budżetowych UE,
- analiza rozwoju wydatków jako spójnego średnioterminowego procesu, w którym poszczególne lata stanowią punkty trajektorii rozwojowej potrzebnej do zapewnienia odpowiednich wyników,
- konieczność uwzględnienia bardzo ścisłego powiązania budżetu UE z zarządzaniem polityką gospodarczą i obecną dynamiką gospodarki europejskiej,
- potrzeba kontynuowania polityki budżetowej UE, realizacji i oceny jej celów.

3.4.1. W szczególności złotej regule budżetowej powinny towarzyszyć inne wskaźniki mierzące efektywność wydatkowania środków i wyniki w zakresie dobrostanu obywateli, które należy określić w ramach europejskiego semestru w sposób uzgodniony z Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi.

3.5. Ponadto całość zasobów dostępnych na szczeblu unijnym jest niezwykle złożona i mało przejrzysta. Poza tradycyjnymi dotacjami i subsydiami zasoby te obejmują również instrumenty finansowe mające na celu przyciąganie prywatnych zasobów za pośrednictwem efektu dźwigni – w ramach EFIS i funduszy strukturalnych – oraz rozmaite instrumenty ustanowione przez państwa strefy euro, ale poza obrębem UE, w celu zapewnienia stabilizacji finansowej, takie jak Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) <sup>(20)</sup>.

3.6. W odniesieniu do dochodów EKES zgadza się z analizą przedstawioną w raporcie pt. *Future financing of the EU* [Przyszłe finansowanie UE] Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych pod przewodnictwem Maria Montiego <sup>(21)</sup>. Szczególnie ważne jest uzgodnienie nowego budżetu składającego się w przeważającej części z niezależnych, przejrzystych i równych zasobów własnych. Zasoby te wpływałyby bezpośrednio do budżetu UE bez pośrednictwa państw członkowskich, ale też bez zwiększania presji podatkowej na obywateli znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji ani na małe i średnie przedsiębiorstwa czy też bez ich jeszcze większego obciążania.

3.6.1. W szczególności niektóre nowe zasoby zaproponowane w sprawozdaniu zapewniłyby europejską wartość dodaną po stronie dochodów, gdyż byłyby pobierane na najbardziej adekwatnym poziomie – tak by umożliwić podejmowanie działań w odniesieniu do transnarodowej podstawy opodatkowania i przeciwdziałać skutkom dla środowiska w skali globalnej – mowa tu o opodatkowaniu osób prawnych (CCCTB) <sup>(22)</sup>, zwłaszcza przedsiębiorstw wielonarodowych, transakcji finansowych, paliw i emisji dwutlenku węgla.

3.6.2. W tym zakresie EKES ponownie zwraca uwagę na znaczenie walki z uchylaniem się od opodatkowania – także dzięki większej przejrzystości <sup>(23)</sup> – oraz z wszelkimi formami nieuczciwej konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi.

3.7. Brexit w nieunikniony sposób wpłynie na tworzenie budżetu UE po roku 2020. Niezależnie od wielkości deficytu budżetowego wynikającego z brexitu – która to wielkość nie została jeszcze oficjalnie ustalona przez żadną instytucję UE <sup>(24)</sup> – istnieją trzy możliwości, aby ten deficyt zrekompensować: (i) zwiększyć wkłady krajowe państw członkowskich UE; (ii) dokonać cięcia wydatków UE; (iii) podjąć jednocześnie oba wymienione powyżej kroki. W tym kontekście brexit stanowi jednocześnie zarówno zagrożenie, jak i okazję dla budżetu UE.

<sup>(20)</sup> Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. [Przyszłe finansowanie UE. Sprawozdanie końcowe i zalecenia Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych], grudzień 2016 r., s. 82–84.

<sup>(21)</sup> Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. [Przyszłe finansowanie UE. Sprawozdanie końcowe i zalecenia Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych], grudzień 2016 r.

<sup>(22)</sup> Już w 2011 r. EKES ocenił pozytywnie CCCTB w opinii w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 63 oraz w opinii z 2017 r. w sprawie wspólnej (skonsolidowanej) podstawy opodatkowania osób prawnych. Dotychczas niepublikowana.

<sup>(23)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 62.

<sup>(24)</sup> Średni roczny wkład netto Zjednoczonego Królestwa do budżetu UE, oszacowany przez kilka ośrodków badań naukowych, waha się od 8 mld EUR (Institute for Fiscal Studies; Centre for European Policy Studies) przez 10 mld EUR (J. Delors Institute Berlin – Bertelsman Stiftung) do 20–27 mld EUR (European Policy Centre). Zob. Institute for Fiscal Studies, „The Budget of the EU: a guide” [Budżet UE: przewodnik], IFS Briefing Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D., „The impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event” [Wpływ brexitu na budżet UE. Zdarzenie niekatastrofalne] CEPS, 2016; J.Nunez Ferrer; D. Rinaldi, Policy Brief 347; J.Delors Institute Berlin – Bertelsmans Stiftung, 2017, *Brexit and the EU Budget: Threat or Opportunity?* J. Haas- E. Rubio; EPC, 2017, *EU Budget post-Brexit – Confronting reality, exploring viable solutions*. E. Chonicz. Discussion Paper.

3.7.1. Stanowi on zagrożenie, ponieważ jeżeli zbliżające się negocjacje w sprawie WPR na okres po roku 2020 zostaną zdominowane przez zasadę „sprawiedliwego zwrotu”, doprowadzą do zwiększenia obecnych podziałów na państwa członkowskie będące płatnikami netto oraz na te, które są beneficjentami netto. Doprowadzi to także do oddalenia się od zasady „europejskiej wartości dodanej” i tym samym pogłębi niepewność dotyczącą projektu unijnego.

3.7.2. Jednocześnie brexit stanowi ważną okazję do reformy budżetu UE obejmującej jego poprawę ilościową i jakościową, poprzez gruntowny przegląd jego mechanizmów wydatków i przyjęcie zawartej w raporcie Montiego propozycji uruchomienia znaczącego systemu zasobów własnych Unii. W ten sposób możliwe będzie zarysowanie efektywnego, przejrzystego i wzorowego budżetu UE, który będzie dawał możliwość odbudowy zaufania w oczach obywateli Europy oraz uzmysłowienia im korzyści płynących z Europy i kosztów braku Europy.

3.7.3. Z tego powodu wskazane jest:

- a) jak najszybsze ilościowe określenie przez Komisję Europejską wpływu brexitu na dochody i wydatki budżetowe UE. Należy przy tym wziąć pod uwagę różne scenariusze zakładające twardy i miękki brexit. Ocena ta powinna się już była znaleźć w dokumencie otwierającym debatę, również w świetle przyszłej propozycji dotyczącej WRF na okres po roku 2020;
- b) zainicjowanie poważnej, przejrzystej i publicznej debaty na temat budżetu UE ze wszystkimi podmiotami instytucjonalnymi, politycznymi i społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i obywatelami UE;
- c) nie należy przy tym umniejszać zasobów przeznaczonych na politykę spójności i cele społeczne, które są instrumentami o zasadniczym znaczeniu dla rozwoju UE.

W ten sposób podczas kształtowania budżetu UE możliwe będzie – wobec rozbieżnych i sprzecznych interesów – dokonanie przejrzystych i demokratycznych wyborów, które będą w stanie pogodzić te interesy i doprowadzić do znalezienia rozwiązań cieszących się szerokim poparciem wszystkich stron.

Bruksela, dnia 19 października 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

## Załącznik

**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

**Punkt 1.9.1**

Skreślić punkt:

~~EKES przywołuje swoją pozytywną ocenę wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB), jak również transakcji finansowych, paliw i emisji dwutlenku węgla. Nałożenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania na szczeblu europejskim umożliwiłoby podejmowanie działań w odniesieniu do transnarodowej podstawy opodatkowania i pozwoliłoby przeciwdziałać skutkom dla środowiska w skali globalnej.~~

**Uzasadnienie**

Ta część opinii dotyczy ewentualnych zasobów własnych UE. Odniesienie do podatków od osób prawnych, nie jest właściwe w tym kontekście, ponieważ wchodzą one w zakres kompetencji państw członkowskich, a nie UE. Jeżeli chodzi o opodatkowanie paliw i emisji dwutlenku węgla, jest jeszcze za wcześnie na rozpatrywanie wspomnianej kwestii w tym miejscu. Na forum Komitetu nie omówiono jeszcze ewentualnej wspólnej europejskiej podstawy opodatkowania w odniesieniu do paliw i emisji dwutlenku węgla ani też ich opodatkowania.

Poprawka została odrzucona stosunkiem głosów 76 do 62 – 16 osób wstrzymało się od głosu.

**Punkt 3.6.1**

Zmienić:

~~W szczególności niektóre nowe zasoby zaproponowane w sprawozdaniu zapewniłyby europejską wartość dodaną po stronie dochodów, gdyż byłyby pobierane na najbardziej adekwatnym poziomie – tak by umożliwić podejmowanie działań w odniesieniu do transnarodowej podstawy opodatkowania i przeciwdziałać skutkom dla środowiska w skali globalnej —mowa tu o opodatkowaniu osób prawnych (CCCTB), zwłaszcza przedsiębiorstw wielonarodowych, transakcji finansowych, paliw i emisji dwutlenku węgla.~~

**Uzasadnienie**

W celu uniknięcia nieporozumień powinniśmy się ograniczyć do ogólnych stwierdzeń. Na forum Komitetu nie omówiono do tej pory opodatkowania przedsiębiorstw wielonarodowych jako źródła zasobów własnych UE ani wspólnej europejskiej podstawy opodatkowania paliw i emisji dwutlenku węgla, czy też ich opodatkowania.

Poprawka została odrzucona stosunkiem głosów 76 do 62 – 16 osób wstrzymało się od głosu.

---