

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (.../.../ES, Euratom)

COM(2006) 99 konč. — 2006/0039 (CNS)

(2006/C 309/21)

Svet je 26. aprila 2006 sklenil, da v skladu s členom 93 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Predsednica EESO je za pripravo dela Odbora na tem področju zadalžila strokovno skupino za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo.

Zaradi nujnosti zadeve je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 428. plenarnem zasedanju 5. in 6. julija 2006 (seja z dne 5. julija 2006) imenoval za glavno poročevalko Ágnes CSER ter sprejel mnenje s 84 glasovi za, 2 glasoma proti in 2 vzdržanima glasoma.

1. Kratka vsebina mnenja Odbora

1.1 Komisija je morala v skladu s členom 9 Sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti⁽¹⁾ do 1. januarja 2006 opraviti splošni pregled sistema virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti za obdobje od 2007 do 2013 ter poročilo o pregledu priložiti ustrezne predloge. Evropski parlament zaprosil za pregled meril za finančne prispevke. Komisija je po dogovoru s Svetom pripravila svoj predlog in ga predložila v pregled.

1.2 Predlog so proučile institucije EU, tudi EESO (ECO/148), ki ga je ocenil v luči svojih prejšnjih mnenj in na več mestih opozoril na ključno povezavo med politikami Skupnosti in proračunsko politiko Evropske unije.

1.3 Odbor je obravnaval vprašanje prihodnje uporabe treh vrst lastnih sredstev in ocenil predlog iz dokumenta Komisije za ustanovitev lastnega vira, ki bi izhajal neposredno iz Evropske unije.

1.4 EESO je predstavil zgodovinski pregled lastnih sredstev in njihovih sprememb, analiziral je tudi „četrti vir“ in ocenil popravke za Združeno kraljestvo ter splošni mehanizem popravka.

1.5 Svet EU je med britanskim predsedovanjem decembra 2005 dosegel politični dogovor v okviru ocenjevanja finančne perspektive za obdobje 2007-2013. Spremenil je svoj prejšnji sklep in oblikoval nove smernice. Komisijo je tudi pozval, da pripravi nov predlog in spremeni delovni dokument o popravku za Združeno kraljestvo v prilogi ter svoj prejšnji predlog o splošnem mehanizmu popravka.

1.6 EESO kljub spremenjenemu predlogu Komisije ohranja sklepne ugotovitve iz svojih prejšnjih mnenj, saj novi predlog odraža samo politična pogajanja in ne vsebuje bistvenih sprememb. Sprememba metode izračunavanja britanskega popravka, ki je že dvajset let enaka, je zgodovinskega pomena, saj je morda prvi korak k odpravi tega popravka.

2. Pristop EESO kot predstavnika organizirane civilne družbe

2.1 Naš odbor, kot dinamičen in dejaven akter, znatno prispeva k premostitvi prepada med državljeni in evropskimi institucijami tako na ravni Evropske unije kot na ravni držav članic. Odbor ima vlogo posrednika, izraža svoje mnenje glede ciljev, izraženih v dokumentih Komisije glede obdobja za razmislek, in spodbuja dejavno sodelovanje državljanov v okviru izvajanja politik Evropske unije (akcijski načrt, načrt D, bela knjiga o evropski komunikacijski politiki).

2.2 V skladu s temi dokumenti imajo državljeni pravico biti seznanjeni s tem, kaj in zakaj dela EU. EESO je v mnenju o obdobju za razmislek izrazil pričakovanja državljanov glede primerne vsebine, ki jo je treba dati politikam v zvezi s prihodnostjo EU. V tem okviru Odbor pozdravlja Medinstitucionalni sporazum z dne 4. aprila 2006, ki predvideva povečanje finančnega okvira za obdobje 2007–2013 v primerjavi s prvotno dogovorjenim zneskom na zasedanju Evropskega sveta. Kljub vsemu ugotavlja, da to povišanje ostaja premajhno in da finančna perspektiva ne bo omogočila uresničitve ciljev, ki bi bili v celoti v skladu z ambicijami. V zvezi s tem opozarja na svoje prejšnje mnenje⁽²⁾.

3. Uvod

3.1 Širitve iz leta 2004 je zgodovinski dogodek, ki je po petdesetih letih ločitve znova združil več kot 450 milijonov evropskih državljanov. Zaradi te širitve je bilo potrebnega veliko dela tudi na ravni institucionalnega sistema, ki je bil do tedaj potreben samo za Evropo s petnajstimi članicami. Sodelovanje „starih“ in „novih“ članic je bilo na področju sprejemanja politik Skupnosti v okviru EU, ki se je razširila na 25 članov in jih bo kmalu štela 27, in opredelitve ter oblikovanja potrebnih finančnih virov, postavljeno pred hudo preizkušnjo. V okviru tega procesa je k uresničenju ciljev te skupne prihodnosti

⁽¹⁾ UL C 253, 7. 10. 2000

⁽²⁾ CESE 1204/2004 (UL C 74, 23. 3. 2005).

prispevalo sporočilo Komisije iz leta 2004 z naslovom Oblikovanje skupne prihodnosti — politični izzivi in proračunske možnosti v razširjeni Evropi — 2007–2013, ter predlog Komisije, in predlog Komisije za finančno perspektivo 2007–2013, pripravljen na podlagi tega sporočila.

3.2 Sprejetje sporočila Komisije je bil prvi korak k sklepu o finančni perspektivi. Evropski parlament je v svojem stališču upošteval prednostne naloge Evropske unije. Sklep Evropskega sveta je določil strožji prednostni vrstni red za izdatke in prevzemanje obveznosti za izdatke.

3.3 Proračun EU je v primerjavi z nacionalnimi proračuni omejen. Nacionalni proračuni v povprečju znašajo približno 45 odstotkov nacionalnega prihodka, proračun Skupnosti pa komajda 1 odstotek. Komisija je priporočila, da je v okviru finančne perspektive 2007–2013 zgornja meja sredstev 1,24 % bruto nacionalnega dohodka (BND).

3.4 Pričakovati več Evrope za manj denarja preprosto ni realno; nove politike Skupnosti zahtevajo dodatno finančno kritje. Izdatki za politike, ki zagotavljajo dodano vrednost EU in ki so bili predlagani v okviru nove finančne perspektive, so bili določeni glede na trojno zahtevo uspešnosti, učinkovitosti in sinergije.

3.5 Za dosego teh ciljev se je treba opreti na smernice, ki predvidevajo večjo finančno preglednost, bolj usmerjene izdatke, večjo učinkovitost in bolj natančno oceno dodane vrednosti Evropske unije.

3.6 Potreba po spremembi sistema lastnih sredstev je vedno večja zaradi premajhne preglednosti, omejene finančne avtonomije, kompleksnosti in nejasnosti. Mehanizem popravka, ki se od sredine osemdesetih let uporablja izključno za Veliko Britanijo, je spodbudil zahteve po splošnem mehanizmu popravka ali spremembi sistema.

4. Finančna perspektiva EU za obdobje 2007-2013 glede na sklep Evropskega sveta iz decembra 2005

4.1 Kot navajajo sklepi Evropskega sveta iz decembra 2004, je finančna perspektiva tesno povezana s težavami glede lastnih sredstev, mehanizmom popravka in potrebo po prilagoditvi sedanjega sistema.

4.2 Na zasedanju Evropskega sveta marca 2005 so bili znova potrjeni cilji lizbonske strategije, gospodarska rast in zaposlovanje pa prepoznani kot njeno jedro v prihodnjih letih.

4.3 Udeleženci neformalnega vrha oktobra 2005 v Hampton Courtu niso razpravljali o evropskem socialnem modelu, temveč o izzivih globalizacije. Nova finančna perspektiva Unije za obdobje 2007–2013 mora odražati nove prednostne naloge, kot so raziskave in razvoj, inovacije, energija, politika, izobra-

ževanje (vključno z naložbami v visokošolsko izobraževanje), spodbujanje regionalne ekonomske migracije in obvladovanje demografskih sprememb.

4.4 Evropski svet je na decembrskem zasedanju potrdil proračunski okvir Evropske unije za obdobje 2007–2013. Medinstitucionalni sporazum Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, ki upošteva ta politični dogovor in temelji na spremenjenem predlogu Komisije, določa sedemletni finančni okvir. Podpis sporazuma je bil bistveno odvisen od izida dialoga z Evropskim parlamentom. Struktura finančnega okvira le delno izpolnjuje dvojno zahtevo — financiranja novih izzivov, s katerimi se sooča Evropska unija, in kritja proračunskih potreb zaradi širitve.

4.5 Svet je na zasedanju decembra 2005 odločil, da bi ponoven pregled lastnih sredstev moral biti zaključen v okviru splošnega pregleda prihodkov in izdatkov Evropske unije v večletni finančni perspektivi, ki bo zaključen do leta 2008 ali 2009. Ta določba je bila maja 2006 vključena v medinstitucionalni sporazum.

4.6 Komisija je predlagala pripravo bele knjige, ki bi vsebovala pregled finančnega okvira, prihodkov in izdatkov. Pričakovati je, da bodo sedanji sistem lastnih sredstev Evropske unije nadomestili preglednejši in bolj neodvisni prihodki. Komisija se je seznanila z načrtom Evropskega parlamenta, da organizira konferenco, na kateri bi sodelovali nacionalni parlamenti. V to delo želi biti vključen tudi EESO.

5. Sistem lastnih sredstev

Sistemu lastnih sredstev kot celoti je bilo v dveh letih pogajanj o finančni perspektivi namenjene malo pozornosti.

5.1 Za izvedbo celotne ocene tega sistema je treba predstaviti razvoj proračunov za podporo evropskega povezovanja. Ta razvoj lahko razdelimo na štiri obdobja med leti 1957 in 2006:

1957-1969: obdobje, v katerem ima vsaka od Skupnosti svoj lastni proračun,

1970-1987: obdobje enotnih letnih proračunov,

1988-1999: obdobje prvih dveh finančnih okvirov, v katerem so politike Skupnosti določale proračun,

2000-2006: obdobje, v katerem so bile politike Skupnosti določene na podlagi proračuna. Proračune je v zgodovini evropskega povezovanja od vsega začetka določalo uresničevanje skupnih ciljev in interesov držav članic.

Splošno gledano lahko opazimo, da se je v obdobju prvih dveh finančnih okvirov rast odobritev za prevzem obveznosti povečevala vzporedno z razvojem politik Skupnosti, kar je odločilno vplivalo na določitev proračunskih okvirov Skupnosti.

5.2 Med razpravo o Agendi 2000 so države neto plačnice na podlagi skupnega poziva po „stabilizaciji izdatkov“ dosegle zmanjšanje proračunskega manevrskega prostora. Stabilizacijo izdatkov so utemeljile s trditvijo, da je treba upoštevati proračunsko disciplino, predvideno v paktu za stabilnost in rast.

5.3 Po neuspehu junijskega vrha 2005 je ponovni pregled lastnih sredstev proračuna Skupnosti postal vprašanje ključnega pomena. Kljub temu glede lastnih sredstev še ni bilo poglobljene razprave. Na pobudo britanskega predsedstva je bila sprejeta klavzula o ponovnem pregledu na podlagi predloga, ki ga je junija 2005 predstavila Evropska komisija in ki ga je luksemburško predsedstvo že vključilo v svoje končne predloge. Vsebina klavzule ponovnega pregleda in predvideni rok za izvajanje reform sta razdvojila države članice. Na razpravi o prihodnosti proračuna Skupnosti, ki je potekala v okviru ponovnega pregleda, so znova oživele razlike v stališčih držav članic neto plačnic in držav neto prejemnic. Postalo je jasno, da pred letom 2013 večje reforme ne bodo možne.

5.4 Če opravimo **izključno računovodski pregled** razmer držav članic v odnosu do proračuna Evropske unije in **upoštevamo le ravnotežje med odobrenimi izdatki in prispevki v proračun**, ugotovimo precejšnje razlike, ki so izjemno varljive. Dejstvo, ali je država neto prejemnica ali neto plačnica, ne pove ničesar o ustvarjenem donosu na evropski ravni, torej o prispevku politik Skupnosti k dodatnemu povišanju prihodka na makroekonomski ravni enotnega notranjega trga.

5.5 EESO je že poudaril v prejšnjih mnenjih, da tega pristopa, na podlagi katerega je položaj neto prejemnika ali neto plačnika pomembnejši kot skupni cilji politik Skupnosti, ne more sprejeti.

5.6 Odbor meni, da je vloga politik Skupnosti pri opredelitvi proračuna združljiva s proračunsko disciplino na evropski ravni. O vprašanju vzpostavitve proračunske discipline se je prvič razpravljalo v okviru prvega paketa Delors. Ta disciplina ne izključuje, da imajo politike Skupnosti ključno vlogo v odnosu med politikami in proračunom Evropske unije.

5.7 Sredstva na osnovi BND, ki se ves čas povečujejo, njihova vloga pa bo po letu 2007 še večja, predstavljajo dober primer pravične rešitve. Kljub temu se zdi, da lahko povečevanje prispevkov na osnovi BND okrepi trend, da se položaju neto plačnika nameni odločilna vloga. Sredstva BND so dejansko prenesena neposredno iz proračunov držav članic in niso namenjene zagotavljanju resničnih lastnih sredstev EU.

6. Delovni dokument o popravku za Združeno kraljestvo

6.1 Spremembe sklepa o lastnih sredstvih so omogočile pripravo novega dokumenta, ki bi lahko začel veljati 1. januarja 2007 ali najkasneje v začetku leta 2009 z morebitnim učinkom za nazaj. Ta dokument ohranja prejšnji predlog, po katerem znaša enotni delež za prevzete obveznosti iz sredstev DDV 0.30 %, vendar pa dopušča dve izjemi. Za obdobje 2007-2013 znaša delež prevzetih obveznosti iz sredstev DDV za Avstrijo

0,225 %, za Nemčijo 0,15 % in za Nizozemsko ter Švedsko 0,10 %. V tem obdobju se tudi Nizozemski odobri bruto letno znižanje prispevka BND v višini 605 milijonov EUR, Švedski pa bruto letno znižanje prispevka BND v višini 150 milijonov EUR.

6.2 Združeno kraljestvo bo najkasneje do leta 2013 v celoti vključeno v kritje stroškov širitve držav članic, ki so pristopile Evropski uniji po 30. aprilu 2004, razen za izdatke za trg SKP. V skladu z veljavnim sklepom dodatni prispevek Združenega kraljestva ne sme preseči zgornje meje v višini 10,5 milijard evrov za obdobje 2007-2013. V primeru nove širitve na Romunijo in Bolgarijo bo popravek spremenjen. Svet v sklepih o ponovnem pregledu sistema lastnih sredstev znova meni, da je treba korenito preučiti finančni okvir in zahteva ponoven pregled sredstev Evropske unije, ki vključujejo tudi SKP in britanski popravek. Poročilo o tem pričakuje leta 2008 ali 2009.

6.3 V skladu s predlogom Komisije bi bilo treba pred izračunom britanskega popravka upoštevati zmanjšanje DDV, prispevke na osnovi BND pa bi bilo treba pričeti zmanjševati šele po tem izračunu. 17 držav članic meni, da je treba ta dva ukrepa pričeti izvajati po opravljenem izračunu britanskega popravka, Združeno kraljestvo pa vztraja na tem, da ju je treba upoštevati že prej. Če se upošteva predlog Združenega kraljestva, se bo britanski popravek povišal, breme drugih držav članic pa povečalo.

6.4 EESO se strinja z ugotovitvami Računskega sodišča, ki poudarja, da vsak mehanizem popravka zmanjšuje enostavnost in preglednost sistema lastnih sredstev. Računsko sodišče je večkrat izrazilo pripombe glede sedanjega sistema lastnih sredstev in njegovih pomanjkljivosti. Sodišče se je osredotočilo in opozorilo predvsem na pomanjkanje upravljanja, povezanosti in preglednosti, obenem pa je poudarilo, da se proračunsko neravnotežje lahko popravi le s pomočjo numeričnih pravil.

6.5 Prilagoditev metode izračunavanja britanskega popravka je v primerjavi s skromnimi spremembami sistema lastnih sredstev posebno pomembna. Sporazum iz decembra 2005 predvideva, da se izdatki za nove države članice od leta 2009 postopoma, po letu 2011 pa v celoti opustijo, razen za izdatke za trg SKP in za neposredna plačila proizvajalcem. Tako bo mogoče prepričati, da se britanski popravek ne povišuje sorazmerno s stroški širitve.

7. Splošne ugotovitve

7.1 Odbor s strinja z mnenjem Evropskega parlamenta, da so sredstva na osnovi DDV in BND postopoma postala glavni vir financiranja proračuna Skupnosti (čeprav je bil njihov prvotni namen dopolniti lastna sredstva EU) in da so izjeme, ki so bile vnesene v sedanji sistem lastnih sredstev, samo povečale zapletenost sistema ter povzročile pomanjkanje preglednosti v očeh državljanov in nepravičnost. Sistem financiranja tako povzroča nesprejemljive razlike med državami članicami.

7.2 EESO se strinja z mnenjem Evropskega parlamenta, da mora imeti EU, ki se širi, na voljo primerna finančna sredstva, ki bodo v skladu z vedno večjimi političnimi ambicijami. Finančna perspektiva je finančni okvir, katerega namen je zagotavljati izvajanje prednostnih nalog EU in ob hkratnem upoštevanju proračunske discipline, ne pa proračun za naslednje sedemletno obdobje.

7.3 EESO opozarja na to, da je zgornja meja za lastna sredstva, določena leta 1993 za petnajst držav članic, ostala nespremenjena in znaša 1,13 % celotnega zneska BND Evropske unije za odobritve za prevzem obveznosti ter 1,24 % tega zneska za odobritve plačil.

8. Povzetek

8.1 Odbor glede na zgoraj povedano na splošno meni, da politični dogovor, dosežen na zasedanju Evropskega sveta decembra 2005, pomeni podaljšanje četrtega obdobja zgodovine proračuna (politike Skupnosti, določene s proračunom), ki se je začela leta 2000, do leta 2013.

8.2 Ključ za določitev naslednjega proračuna bo v tem, da mora položaj neto plačnika izgubiti odločilno vlogo, saj potrebujemo skupen proračun, ki je popolnoma ali v veliki meri neodvisen od nacionalnih proračunov. To neodvisnost bodo lahko zagotavljala le resnična lastna sredstva.

8.3 EESO trdi, da lahko neodvisnost proračuna Skupnosti zagotovimo le s sistemom lastnih sredstev, ki temelji ali na skupnih politikah ali na resničnih lastnih virih Skupnosti ali pa na kombinaciji obeh. Z vidika prihodnosti Evropske unije bi bila rešitev, da skupne politike prispevajo k določanju proračuna, najbolj v skladu z metodo Skupnosti.

8.4 Kljub velikemu odporu do davka Skupnosti za zagotovitev finančne neodvisnosti menimo, da uresničenje skupnih ciljev zahteva oblikovanje lastnih sredstev, ki bodo zamenjale prispevke na osnovi PNB.

8.5 Pri prilagajanju sistema lastnih sredstev je treba upoštevati načela preglednosti, učinkovitosti, fleksibilnosti in sorazmernosti financiranja.

- Učinkovitost sredstev: sredstva morajo imeti viden učinek na velikost proračuna.
- Preglednost in preprostost: prispevek držav članic k proračunu Evropske unije mora biti lahko razumljiv za državljane.;
- Učinkovitost izdatkov: upravni stroški pobiranja prispevkov ne smejo biti previsoki v primerjavi z višino sredstev.
- Enakovredni bruto prispevki: finančne obremenitve bi morali enakovredno razporediti med države članice in upoštevati dejanske razmere njihovih državljanov.

V Bruslju, 5. julija 2006

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND