

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Sveta o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020

(COM(2011) 398 final – 2011/0177 (APP))

in o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Proračun za strategijo Evropa 2020

(COM(2011) 500 final)

(2012/C 229/06)

Poročevalec: **g. PALMIERI**

Soporočevalec: **g. KRAWCZYK**

Komisija je 29. junija 2011 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije, Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Proračun za strategijo Evropa 2020

COM(2011) 500 final.

Svet je 19. oktobra 2011 sklenil, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Sveta o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020

COM(2011) 398 final – 2011/0177 (APP).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela dne 7. maja 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 481. plenarnem zasedanju 23. in 24. maja 2012 (seja z dne 24. maja) s 165 glasovi za, 9 glasovi proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) razume prizadevanja Evropske komisije pri iskanju kompromisa glede večletnega finančnega okvira v tako zapletenih socialnih, gospodarskih in političnih razmerah. Prva zahteva je pripravljenost nekaterih držav članic, da zaradi krize omejijo obveznosti iz naslova javnih sredstev, kar bo neizogibno vplivalo na potek razprave in vsebino končnega dogovora. Druga zahteva je, da je treba ustrezno in učinkovito obravnavati ambiciozne izzive, s katerimi se sooča EU in ki izhajajo iz Lizbonske pogodbe in strategije Evropa 2020.

1.2 Evropa je v težavah zaradi zaostrene finančne in gospodarske krize ter zato, ker v državah članicah ni skupnega odziva na krizo. To bi lahko postavilo pod vprašaj ne samo delovanje, temveč celo prihodnost Evropske unije.

1.3 EESO je v predhodnih mnenjih že pojasnil in v tem mnenju – enako kot Evropski parlament in Odbor regij – znova poudarja, da zaradi ambicioznih izzivov EU ni le zaželeno, temveč je tudi potrebno, da se za obnovev gospodarske

rasti in zaposlovanja proračun EU poveča. EESO se strinja s sporočilom, da Unija potrebuje več (in boljše), ne pa manj Evrope. Če bi večletni finančni okvir zamrznili na sedanji ravni (v realni vrednosti), bi to pomenilo, da bi se bilo treba odreči spoprijemanju z velikim delom izzivov, s katerimi se bo morala EU soočiti v naslednjih letih.

1.4 Predlog Komisije se zato zdi preveč usmerjen k pristopu ohranjanja *statusa quo*, tako v smislu dodeljenih virov kot proračunske strukture. Posledica je neuskkljenost med obsegom in kakovostjo novih izzivov za EU ter razpoložljivimi sredstvi, ali z drugimi besedami, med prizadevanji EU in sredstvi za njihovo uresničevanje.

1.5 EESO tudi meni, da mora biti razprava o spremembah evropskega proračuna osredotočena na vprašanje, kako proračun služi uresničevanju političnega projekta EU, ki ga kriza danes resno postavlja pod vprašaj. Ocena večletnega finančnega okvira bo torej morala temeljiti na primernem zagotavljanju sredstev, potrebnih za doseganje strateških prednostnih

ciljev EU, brez povečanja davčne obremenitve državljanov in podjetij, oziroma na zagotavljanju dodane vrednosti ⁽¹⁾ na evropski ravni z enakovredno porazdelitvijo obveznosti med evropskimi državljani.

1.6 EESO v podrobnostih predloga podpira izboljšanje in poenostavitev strukture proračuna EU, ker je tako mogoče preusmeriti razpravo z vprašanj o pravičnem povračilu in horizontalni pravičnosti med državami članicami in se namesto tega osredotočiti na učinkovito uresničevanje strateških ciljev EU.

1.7 Z vidika dohodkov je zanimiva novost predlog za uvedbo novega sistema lastnih sredstev, ki izhaja iz spremembe lastnega vira davka na dodano vrednost in iz obdavčitve finančnih transakcij. EESO se je že večkrat opredelil za vrnitev k prvotnemu duhu Rimske pogodbe ⁽²⁾, da bi lahko EU zagotovili dejansko finančno neodvisnost.

1.7.1 EESO podpira spremembo lastnega vira DDV v obsegu, kolikor bo prispeval k razvoju notranjega trga EU in se izognil gospodarskim izkrivljanjem znotraj držav članic. Poudarja pa, da v predlogu Komisije ni natančnih podatkov o spremembah v strukturi DDV in razlik v finančnih obsegih, ki jih te spremembe pomenijo za vsako državo članico. EESO opozarja na potrebo po uvedbi davka na finančne transakcije na svetovni ravni, vendar obenem meni, da bi uvedba tega davka na evropski ravni omogočala (z minimalno davčno stopnjo, veljavno za vse države članice), višje prispevke finančnega sektorja v proračune EU in držav članic ter zmanjšanje močnih gospodarskih nihanj, ki jih sprožajo gibanja zgolj špekulativne narave.

1.8 Za doseganje ciljev strategije Evropa 2020 bo potrebnih veliko sredstev, ki bodo presegala obseg, predviden v večletnem finančnem okviru. Zato EESO priporoča, da se preuči možnost ustvarjanja inovativnih finančnih instrumentov za kritje teh naložb (projektne obveznice), vendar šele po podrobni oceni možnih posledic in možnega prenosa tveganja na javni sektor.

1.9 Z vidika izdatkov zahtevajo prednostne naloge, kot jih določa Evropska komisija, odgovore, ki jih je mogoče oblikovati le na ravni EU in predstavljajo evropsko „dodano vrednost“, kar pomeni, da je en euro, porabljen na ravni EU, učinkovitejši od eura, porabljenega na nacionalni ravni. Gre za „evropske javne dobrine“, ki jih ni mogoče najbolje zagotavljati na nacionalni ravni (zaradi nedelovanja trgov ali ekonomije obsega jih ni mogoče doseči na nacionalni ravni) in zato terjajo učinkovito posredovanje EU.

⁽¹⁾ Vrednost, ki izhaja iz posredovanja EU in ki je dodatna poleg vrednosti, ki bi bila sicer ustvarjena zgolj z ukrepi držav članic. (COM(2010) 700 final; SEC(2011) 867).

⁽²⁾ Člen 201.

1.10 V tem okviru EESO pozitivno ocenjuje reformo skupne kmetijske politike, ki si prizadeva vzpostaviti uspešen in učinkovit evropski kmetijski model ter obenem zagotoviti EU dejansko dodano vrednost. EESO je že izrazil in znova poudarja svoje prepričanje, da mora biti skupna kmetijska politika – in z njo tudi skupna ribiška politika – oblikovana tako, da po eni strani krepi povezanost med kmetijstvom, gozdarstvom in ribištvom, po drugi pa skrbi za varovanje okolja in trajnost naravnih virov. To bo prispevalo k vrednotenju dobrih okoljskih praks, ne da bi zanemarjali podporo gospodarski vitalnosti in konkurenčnosti kmetij in ribičev, vse to v razmerah, za katere so značilna močna nihanja cen primarnih surovin.

1.11 V zvezi s sistemom neposrednih plačil EESO poudarja, da je treba cilj uskladitve konkurenčnih pogojev za evropske kmete in krepitev vključevanja novih držav članic doseči s skrbno presojo učinkov, ki bi se lahko pojavili za vse države članice. Da bi se izognili izkrivljanju konkurence, ki ima lahko socialne posledice zlasti v baltskih državah, je treba zagotoviti, da na koncu finančnega okvira za obdobje 2014–2020 nobena država ne prejme manj neposrednih plačil kot znaša 90 odstotkov povprečja vseh 27 držav članic EU.

1.12 Člen 174 Lizbonske pogodbe bi moral biti vodilno načelo prihodnje kohezijske politike: „Unija si še posebno prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi.“

1.13 EESO v zvezi s kohezijsko politiko meni, da se zdi osredotočenost na nekaj glavnih prednostnih nalog EU prepričljiva, nasprotuje pa makroekonomskemu pogojevanju pri zagotavljanju sredstev za kohezijske politike. Meni tudi, da uvedba nove kategorije regij „na prehodu“ namesto „postopnega uvajanja“ in „postopnega ukinjanja“ ne bi smela okrniti sredstev za manj razvite regije, in da kohezijskega sklada ne bi smeli neupravičeno uporabljati za druge naloge, ki ne sodijo v njegovo prvotno področje. Izjemoma pa se lahko neporabljena sredstva iz načrta za obdobje 2007–2013 uporabijo za financiranje evropskega načrta za rast, ki bi ga Unija morala predstaviti. Podobno bi lahko v omejenem obdobju, na primer za prva tri leta, veljalo tudi za sredstva iz prihodnjega načrta 2014–2020.

1.14 Za uspešno uresničevanje ciljev novega večletnega finančnega okvira bo moral biti proračun EU po mnenju EESO zgleđen, učinkovit in pregleden, da mu bodo državljani EU priznavali verodostojnost in da bodo iz njega brez težav razbrali prednosti Evrope in stroške, ki bi nastajali, če Evrope ne bi bilo. S tem v zvezi EESO poudarja, da je treba aktivirati oziroma vzpostaviti sisteme spremljanja rezultatov vseh politik EU, da bi preverjali njihov učinek na socialnem, ekonomskem in regionalnem področju.

1.15 EESO meni, da je predlog Komisije pogajalsko izhodišče, na osnovi katerega potekajo trenutna pogajanja, in se na podlagi vsebine tega mnenja zavezuje, da bo spremljal proces oblikovanja večletnega finančnega okvira in prispeval svoj delež k njegovemu preoblikovanju v zakonodajne spremembe.

2. Predlog Komisije o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020

2.1 V tem mnenju EESO ocenjuje predlog uredbe Sveta COM(2011) 398 final, ki opredeljuje večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 in predstavlja izvedbeni akt sporočila Komisije COM(2011) 500 final z dne 29. junija 2011 *Proračun za strategijo Evropa 2020*.

2.2 Večletni finančni okvir obsega 1 025 milijard EUR, kar pomeni 1,05 % bruto nacionalnega dohodka Evropske unije, h katerim je treba prišteti 58,5 milijarde EUR za druge odhodke, ki niso vključeni v okvir (Evropski razvojni sklad in Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji). Skupna vsota je – če odštejemo inflacijo – skorajda enaka tisti iz prejšnjega večletnega finančnega okvira (2007–2013), ki je znašala 994 milijard EUR.

2.3 Spremembe z vidika izdatkov so:

- poenostavitev z zmanjšanjem števila programov in ciljev, da se skrčijo upravne obveznosti za prejemnike in poenostavi ocenjevanje učinka;
- zmanjšanje sredstev za strukturne sklade (Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad) s 355 na 336 milijard EUR in uvedba nove kategorije regij v prehodu, ki bo nadomestila trenutni kategoriji postopnega ukinjanja in postopnega uvajanja;
- oblikovanje *skupnega strateškega okvira za strukturne sklade ter razvoj podeželja in ribištvo* ter programa *Obzorje 2020* za raziskave in inovacije s ključno vlogo za Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo;
- nov instrument *Povezovanje Evrope* na področju prometa, energije in omrežij informacijsko-komunikacijskih tehnologij (40 milijard + 10 milijard iz Kohezijskega sklada);
- začetek izvajanja reforme skupne kmetijske politike in rahlo zmanjšanje njenega obsega kot deleža celotnega proračuna (60 milijard letno) in v realnih vrednostih ⁽³⁾; ta politika je bolj povezana z dinamiko okolja (*greening*) in zavezanostjo večji prilagodljivosti;
- povečanje sredstev za raziskave in inovacije ter za izobraževanje in usposabljanje (80 milijard EUR).

⁽³⁾ Nominalno se znesek za skupno kmetijsko politiko ne zmanjša, temveč ostaja v programskem obdobju enak, kar pomeni, da se bo realno v primerjavi z letom 2012 nagibal h krčenju.

2.4 Z vidika dohodkov Komisija predlaga postopen prehod s proračuna, v katerem prevladujejo prispevki na osnovi bruto nacionalnega dohodka, na poenostavljen proračun, osnovan na dejanskih virih lastnih sredstev in s spremenjenimi popravniimi mehanizmi. Komisija predlaga ukinitvev trenutnega lastnega vira sredstev, ki temelji na davku na dodano vrednost, in namesto njega uvedbo – najpozneje leta 2018 – novega sistema virov lastnih sredstev, ki bi temeljil na uvedbi davka na finančne transakcije in nove oblike davka na dodano vrednost. Z njim bo mogoče okrepiti usklajevanje različnih nacionalnih sistemov ter odpraviti oprostitev in odstopanja.

3. Splošni vidiki

3.1 Očitno je, da si Evropska komisija prizadeva doseči kompromis v zvezi z novim večletnim finančnim okvirom v obdobju, ki je za delovanje in prihodnost EU zelo težavno, tako zaradi evropske finančne in gospodarske krize kot tudi zato, ker v državah članicah ni skupnega političnega odziva na krizo. Gre za kompromis med nasprotujočima si, vendar vse nujnejšima potrebama: na eni strani vzdušje varčevalnih ukrepov, ki izhaja iz krize, in posledična želja, da bi omejili uporabo javnih sredstev, ki bo neizogibno še naprej vplivala na potek razprave in vsebino končnega sporazuma, na drugi strani pa razpoložljivost ustreznih finančnih virov za učinkovito spopadanje z ambicioznimi izzivi, s katerimi se sooča EU.

3.2 Predlog Komisije *Proračun za strategijo Evropa 2020* je treba torej nujno umestiti v kontekst trenutnih gospodarskih in političnih razmer. Če po eni strani razprave o tem, kakšen mora biti proračun EU, ne smejo zanemariti vprašanja o aktualni vlogi evropskega povezovanja, da bi lahko premagali nove izzive, ki jih prinaša spreminjajoči se svet, je treba po drugi strani razumeti, kakšni so dejanski nameni držav članic pri priznavanju in zagotavljanju tovrstne vloge EU.

3.2.1 Zdi se, da naporna pogajanja, ki so privedla do večletnega finančnega okvira za obdobje 2007–2013, težave pri potrjevanju proračuna EU za leto 2011 in pismo predsedniku Komisije Barroso, ki so ga poleti 2011 podpisali predsedniki vlad devetih držav članic ⁽⁴⁾, kažejo, da se vsaj precejšnje število držav članic zavzema za čim manjše finančne obveznosti do EU, zaradi katerih bodo pogajanja – tudi tokrat – težavna in zahtevna.

3.3 Vendar se v razmerah, v katerih so izzivi, s katerimi se mora soočati EU (gospodarska, finančna in socialna kriza, konkurenčnost, podnebne spremembe itd.), vse številnejši in zahtevnejši, zdi, da je predlog Komisije preveč usmerjen k ohranjanju *statusa quo*. V predlogu namreč ni usklajenosti med obsegom in zahtevnostjo novih izzivov za EU ter razpoložljivimi viri oziroma, z drugimi besedami, med ambicijami Evrope in sredstvi za njihovo uresničitev.

⁽⁴⁾ www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532.

3.4 EESO je že poudaril⁽⁵⁾ in znova poudarja, da povečanje proračuna EU ni samo zaželeno, temveč tudi nujno glede na obseg novih izzivov, ki zahtevajo skupen odgovor: „Pri pregledu proračuna EU ne gre za številke, ampak je to orodje za uresničitev političnega projekta. Evropska unija danes nima na voljo proračunskih sredstev, s katerimi bi lahko uresničila svojo politično strategijo ali zaveze, ki izhajajo iz nove Lizbonske pogodbe.“

3.4.1 Naj tu spomnimo na stališče Evropskega parlamenta, da mora biti rešitev krize in izzivov, s katerimi se sooča EU, ne manj, ampak več Evrope. Parlament meni, da bi zamrznitev večletnega finančnega okvira na realno sedanjo raven – kot predlaga Komisija – privedla do tega, da bi se bilo treba odpovedati spoprijemanju s številnimi izzivi, s katerimi se bo morala EU soočiti v naslednjih letih. Zato je v prihodnjem večletnem finančnem načrtu zahteval 5-odstotno povečanje sredstev ter pozval Svet, naj – če meni drugače – določi politične prednostne naloge in programe, ki jih bo treba kljub dokazani evropski dodani vrednosti v obdobju 2014–2020 opustiti⁽⁶⁾.

3.4.2 Podobno Odbor regij „meni, da bi bilo treba raven predlaganih finančnih sredstev razumeti kot absoluten minimum, potreben za izpolnitev ciljev, ki so jih države članice zastavile za Unijo“ in „da je treba spremeniti dojemanje, ki se še posebej pojavlja v nacionalnih finančnih ministrstvih, da bodo ključne naloge EU začele veljati za naložbo, ne pa izdatek“⁽⁷⁾.

3.4.3 Poleg tega zaradi sprememb, ki jih uvaja Pogodba o delovanju Evropske unije, za oblikovanje večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 niso odgovorne izključno Komisija in vlade držav članic, saj Evropski parlament krepi svoj položaj v okviru večje demokratične odgovornosti. V tem novem kontekstu se civilni družbi – in s tem še posebej EESO – odpirajo možnosti pri spremljanju procesa oblikovanja novega večletnega finančnega okvira in za aktivno sodelovanje pri razpravah v tesni povezavi z Evropskim parlamentom.

3.5 Zato se EESO zavezuje, da bo spremljal pogajalski proces in v njem sodeloval. S tem procesom se bo predlog Komisije konkretno prenesel v zakonodajne spremembe. Naloga večletnega finančnega okvira je, da Evropski uniji zagotovi sredstva, ki so potrebna za izpolnjevanje njenih prednostnih nalog, ne da bi povečal davčne obremenitve za državljane in podjetja, in ocenjevati ga bo nujno treba s tega vidika.

3.6 Večja osredotočenost na rezultate mora privedi do tega, da v središču pozornosti ne bo več formalno upoštevanje pravil, ki se nanašajo na obseg izdatkov, temveč bistven nadzor nad

kakovostjo in učinkovitostjo porabe sredstev pri doseganju rezultatov, predvsem v zvezi s kohezijsko politiko in skupno kmetijsko politiko. Za takšno spremembo dojemanja, ki je razvidna iz koncepta povečanja dodane vrednosti izdatkov EU, je zato potreben usklajen pristop tako na ravni upravljanja kot na ravni nadzora.

3.7 Treba je namreč upoštevati, da je proračun EU – čeprav obsega le približno odstotek evropskega bruto nacionalnega dohodka – v obdobju 2007–2013 vseeno pomemben vir sredstev za naložbe, ki so lahko ključen vzvod za gospodarsko rast v EU, če so dobro porabljena. Zato EESO meni, da bi bilo treba pri uresničevanju pomembnih evropskih strateških ciljev okrepiti ustrezne sinergije med proračunom EU in nacionalnimi proračuni.

3.8 EESO meni, da je bistvenega pomena, da postopek oblikovanja večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 pridobi zaupanje evropskih državljanov ter obenem pokaže na prednosti Evrope in stroške, ki bi nastajali, če Evrope ne bi bilo. Zato mora biti proračun EU

- dobro upravljan in ne sme povzročati prekomernih upravnih stroškov;
- učinkovit v smislu prihrankov, doseženih v primerjavi s sedanjim večletnim finančnim okvirom;
- učinkovit z vidika olajševanja doseganja zastavljenih ciljev in doseganja vidnega vpliva na življenje državljanov EU;
- pregleden in tak, da ga je mogoče nadzorovati z vseh vidikov v zvezi s stroški, uporabljenimi viri in doseženimi rezultati;
- usmerjen k spoštovanju načel EU o solidarnosti, poštenu konkurenci in konkurenčnosti.

3.9 Da bi lahko razpravljali o umestnosti predloga, ki ga je podala Komisija, EESO meni, da ga je treba oceniti in določiti

- njegovo dodano vrednost na ravni EU in ustrezne strateške prednostne naloge;
- njegovo zmožnost odzivanja na izzive, ki jih prinaša kriza, in zmožnost, da usmeri EU k solidarni razvojni strategiji, ob težnjah držav članic, da omejijo svojo javno porabo.

⁽⁵⁾ UL C 248 z dne 25.8.2011, str. 75.

⁽⁶⁾ Resolucija Evropskega parlamenta INI/2010/2211 z dne 8. junija 2011 o vlaganju v prihodnost: novi večletni finančni okvir za konkurenčno, trajnostno in vključujočo Evropo.

⁽⁷⁾ Mnenje Odbora regij BUDG-V-002 z dne 14. in 15. decembra 2011.

3.9.1 Glede dodane vrednosti na ravni EU predlog Komisije določa pomembne prednostne naloge, za katere so potrebne

rešitve, uresničljive izključno na ravni EU. Gre za tako imenovane *evropske javne dobrine*, to je področja delovanja, kjer je en euro, porabljen na ravni EU, učinkovitejši od eura, porabljenega na nacionalni ravni.

3.9.2 Med evropske javne dobrine se uvrščajo raziskave in razvoj, skupna obramba, varnost preskrbe s hrano, priseljevanje in pravica do azila, odzivi na podnebne spremembe ter vseevropske naložbe v infrastrukturo na področju energije, komunikacij in notranjega trga (ki ga je treba še dopolniti). Če primerjamo večletna finančna okvira za obdobji 2007–2013 in 2014–2020, so proračunska sredstva za ta strateška področja – kljub omejenosti proračuna – za slednje obdobje občutno višja.

3.9.3 Čeprav EESO pozdravlja pomembne novosti, uvedene v predlogu Komisije, mora opozoriti, da razprave o teh prednostnih nalogah sploh ni bilo, zaradi česar obstaja nevarnost, da s proračunom EU ne bo uspelo neposredno obravnavati kritičnih vprašanj, ki izhajajo iz sedanje finančne in gospodarske krize in da bo še vedno izpostavljen pritiskom posameznih interesnih skupin.

3.10 Prav v tem zahtevnem kontekstu EESO znova poudarja ⁽⁸⁾, da mora biti opredelitev proračunske politike EU skladna s temeljno izbiro med federalizmom in medvladnim sistemom ter posledično z zeleno stopnjo povezanosti. Načelo *pravičnega povračila* za posamezne države članice temelji na obračunavanju finančnih sredstev glede na nacionalni bruto domači proizvod, kar je v nasprotju z določili in duhom Pogodb o EU.

3.10.1 Trenutni sistem virov, ki temelji na prispevku držav članic, je namreč zapleten in nejasen, s čimer slabi demokratični nadzor nad sistemom; ne pomaga poudarjati prizadevanj za evropsko povezovanje; prispeva k temu, da se prispevek, nakazan EU, dojema kot dodatno breme za nacionalne proračune in zato omejuje sredstva, ki so na voljo za politike EU; ne ustreza potrebi po ustvarjanju neposredne povezave med EU in njenimi državljani.

3.11 EESO nasprotno poudarja ⁽⁹⁾, da mora novi sistem vzpostaviti povezavo med dohodki in izdatki proračuna EU ter zavezo za uresničevanje politične strategije EU in zavez iz nove Lizbonske pogodbe, zagotoviti mora enako obravnavanje držav članic in mora biti veliko preglednejši, enostavnejši in razumljivejši v očeh državljanov, ne da bi ob tem povečal skupno davčno obremenjenost državljanov in podjetij.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Komisija v okviru novega večletnega finančnega okvira predlaga pomembno spremembo v načinu financiranja proračuna EU. Sprememba v osnovi temelji na okrepitvi finančne

avtonomije z uvedbo novega sistema virov lastnih sredstev, ki bo zmožen zagotoviti pravičnejšo obravnavo držav članic. Nov predlog prinaša spremembo vzorca: Unija odpravlja odvisnost od prispevkov držav članic in postopno prehaja v finančno samozadostnost.

4.1.1 V središču *novega sistema virov lastnih sredstev* sta reforma davka na dodano vrednost in obdavčitev finančnih transakcij. Sistem bi omogočil večjo uravnoteženost proračuna EU, saj bi se približno 40 % financiralo iz novih virov lastnih sredstev, 20 % iz tradicionalnih virov lastnih sredstev in 40 % iz prispevkov držav članic na osnovi bruto nacionalnega dohodka ⁽¹⁰⁾. Prednost novega sistema bi bila, da bi zmanjšal doje-manje vlad držav članic, da so nacionalni prispevki davek na njihov nacionalni proizvod, v skladu s katerim je treba zahtevati in pridobiti pravično povračilo ter uravnoteženje v obliki gospodarskih koristi.

4.1.2 EESO poudarja svojo podporo ⁽¹¹⁾ uvedbi novega vira davka na dodano vrednost namesto tistega, ki je trenutno v veljavi in je zdaj neustrezen, v obsegu, ki bo prispeval k razvoju notranjega trga EU, ob čemer je treba preprečiti gospodarska izkrivljanja v državah članicah. Poudarja pa, da v predlogu Komisije ni natančnih podatkov o spremembah v strukturi DDV in razlik v finančnih obsegih, ki jih te spremembe pomenijo za vsako državo članico. Prav tako meni, da mora predlog spremljati sprejetje ukrepov za preprečevanje goljufij na področju DDV.

4.1.3 Čeprav je še v obravnavi, predlog Komisije uvaja zanimivo novost: davek na finančne transakcije. EESO, ki poudarja, da je treba ta davek uvesti na svetovni ravni, je pozdravil uvedbo davka na finančne transakcije na ravni EU ⁽¹²⁾. EESO poudarja, da je treba skrbno obvladovati makroekonomske in mikroekonomske posledice, ki izhajajo iz uvedbe davka na finančne transakcije, in zato zahteva stalno spremljanje in naknadno letno oceno učinkov, povezanih z njegovo uporabo.

4.1.4 Davek na finančne transakcije bi omogočal uresničevanje najmanj treh ciljev:

— povečati delež prispevka finančnih dejavnosti v javni proračun EU in proračune držav članic (takšna obdavčitev bi po ocenah prinesla približno 57 milijard EUR) ⁽¹³⁾;

⁽⁸⁾ Mnenje EESO o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije, UL C 181 z dne 21.6.2012, str. 45.

⁽⁹⁾ UL C 248 z dne 25.8.2011, str. 75.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 510 final, str. 5. Trenutno predstavljajo prispevki držav članic na osnovi bruto nacionalnega dohodka 70 % vseh virov sredstev proračuna EU, tradicionalni lastni viri sredstev (carine in davek na sladkor) 14,1 %, davek na dodano vrednost 11,2 % in drugi viri sredstev (presežek iz prejšnjih let) 4,7 % (SEC(2011) 876 final).

⁽¹¹⁾ Mnenje EESO o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije, UL C 181 z dne 21.6.2012, str. 55.

⁽¹²⁾ Mnenje EESO o skupnem sistemu davka na finančne transakcije in spremembi Direktive 2008/7/ES, sprejeto na plenarnem zasedanju 29. marca 2012, UL C ... (ECO/321).

⁽¹³⁾ SEC(2011) 1103 final.

- spremeniti obnašanje izvajalcev finančnih storitev z zmanjšanjem obsega visokofrekvenčnega in nizkolatentnega trgovanja (angl. *high-frequency and low-latency trading*), ki ima znotraj držav članic v trgovanju 13 do 40-odstotni delež⁽¹⁴⁾;
- določiti minimalne stopnje obdavčitve finančnih transakcij za vse države članice.

4.1.5 Tudi reforma popravnih mehanizmov in nadomestitev obstoječih mehanizmov s pavšalnimi nadomestili poteka v smeri zelene poenostavitve in večje preglednosti, še toliko bolj, ker so gospodarske razmere v državah članicah že povsem drugačne kot leta 1984, ko se je ta sistem začel uvajati. Kot je EESO že ugotovil⁽¹⁵⁾, pa je še vedno treba natančneje pojasniti učinke te reforme, saj trenutno niso jasni ne obseg sredstev, za katere gre, ne primerjava med obstoječim stanjem in stanjem po uveljavitvi reforme.

4.2 EESO zelo pozitivno ocenjuje izboljšanje strukture proračuna EU ob enaki obremenitvi državljanov EU, kar omogoča bistveno omejitev razprave o pravičnem povračilu in horizontalni pravičnosti med državami članicami, vrednotenje pa usmeri na učinkovitost in uspešnost izdatkov EU (glede na izpolnjevanje potreb državljanov in podjetij EU ter razmerje med pridobljenimi koristmi in nastalimi izdatki). Vendar EESO obžaluje⁽¹⁶⁾, da se predlog Komisije osredotoča le na notranjo razčlenitev proračuna, ne da bi izkoristil uvedbo novih virov lastnih sredstev za reševanje temeljnega problema, tj. obsega samega proračuna, kot orodja, ki služi uresničevanju političnega projekta in ciljev EU.

4.3 Kot je poudaril Evropski parlament, je proračun EU v bistvu skupek naložb, ki lahko aktivira nove sredstva iz javnih in zasebnih virov⁽¹⁷⁾. S tem v zvezi EESO meni, da bi za premagovanje količinskih in pravnih omejitev proračuna EU lahko preizkusili nekatere oblike projektnih obveznic, s katerimi bi financirali posebne infrastrukturne in izobraževalne projekte⁽¹⁸⁾, in sicer v skladu s pobudo za projektne obveznice Evropa 2020 (*Europe 2020 Project Bond Initiative*), ki jo je podala Komisija⁽¹⁹⁾.

4.3.1 Projektne obveznice bi lahko imele pomemben učinek finančnega vzvoda za gospodarski razvoj EU, in sicer prek učinkov prelivanja, ki bi jih ustvarile in ki jih trenutno onemogoča togost proračunov držav članic, ki se spopadajo s posledicami gospodarske krize in s spoštovanjem Pakta za stabilnost in rast.

⁽¹⁴⁾ Evropska komisija, 8. december 2010, javno posvetovanje o pregledu Direktive o trgih finančnih instrumentov (MiFID), Generalni direktorat za notranji trg in storitve.

⁽¹⁵⁾ Mnenje EESO o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije, UL C 181 z dne 21.6.2012, str. 45.

⁽¹⁶⁾ Mnenje EESO o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije, UL C 181 z dne 21.6.2012, str. 45.

⁽¹⁷⁾ Resolucija Evropskega parlamenta, že citirana.

⁽¹⁸⁾ Haug J. in drugi, že citirano delo, pogl. 4.

⁽¹⁹⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm.

4.3.2 Kljub temu EESO poudarja potrebo po podrobni oceni vseh morebitnih inovativnih načinov financiranja zunaj večletnega finančnega okvira, saj izkušnja z javno-zasebnim partnerstvom kaže na možnost prenosa tveganja na javni sektor⁽²⁰⁾.

4.4 Predlog Komisije ne postavlja pod vprašaj tradicionalnih postavk izdatkov EU (kohezijske politike in skupne kmetijske politike), temveč v okviru strategije Evropa 2020 skuša ovrednotiti nove razloge za zagotavljanje uspešne in učinkovite politike izdatkov ter dodano vrednost obstoječih instrumentov izdatkov.

4.4.1 S tem v zvezi EESO pozitivno ocenjuje reformo SKP, z namenom, da bi preoblikovala svoj obseg glede na celotni proračun EU ter okrepila povezavo med izdatki EU in skupnimi dobrinami, ustvarjenimi v kmetijstvu, za kar si prizadeva tudi Komisija sama v dokumentu *Skupna kmetijska politika proti letu 2020*.⁽²¹⁾ V trenutnih razmerah, ko primanjkuje sredstev, bi bilo treba skupno kmetijsko politiko ovrednotiti glede na cilje in naloge, določene v Lizbonski pogodbi: izboljšanje kakovosti okolja (biotska raznovrstnost, voda, zemlja, zrak), varovanja krajine, vitalnosti podeželskih območij, dobrega počutja živali ter prehranske varnosti in trajnosti⁽²²⁾.

4.4.2 EESO je že izrazil mnenje⁽²³⁾, da imajo kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo ključno vlogo pri varovanju okolja in trajnostnem upravljanju naravnih virov. Čeprav se EESO strinja s pristopom Komisije k ustvarjanju okolju prijaznejše skupne kmetijske politike, pa poudarja, da je treba posebno pozornost nameniti temu, da se v postopku pregleda ne porušijo cilji in mehanizmi financiranja skupne kmetijske politike ter z njimi povezana podpora udeležencem na področjih kmetijstva, živilstva in okolja.

4.4.3 EESO je zaskrbljen zaradi poskusa Komisije, da bi zmanjšali delež skupne kmetijske politike tako, da bi drugim instrumentom, kot sta Evropski socialni sklad in Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji, dodelili nove naloge, povezane s cilji na področju kmetijstva in živilstva.

4.4.4 EESO meni, da je treba cilj uskladitve konkurenčnih pogojev za kmete v EU in krepitve vključevanja novih držav članic v okviru sistema neposrednih plačil doseči s skrbno oceno učinkov, ki bi jih ta plačila lahko imela za vse države članice. EESO poudarja pomen prizadevanj za odpravo razlik med ravno podporo, ki jo prejema kmetje v različnih državah članicah. EESO je že⁽²⁴⁾ priporočal prerazporeditev nacionalnih

⁽²⁰⁾ UL C 143, 22.5.2012, str. 134.

⁽²¹⁾ COM(2010) 672 final.

⁽²²⁾ Hart K., Baldock D. (ur.): *What Tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods* (Kakšna orodja potrebuje evropska kmetijska politika za spodbujanje zagotavljanja javnih dobrin), Evropski parlament, julij 2011.

⁽²³⁾ Mnenje EESO o prihodnosti SKP, UL C 132, 3.5.2011, str. 63.

⁽²⁴⁾ Mnenje EESO o skupni kmetijski politiki proti letu 2020, UL C 191 z dne 29.6.2012, str. 116.

proračunov za neposredna plačila na podlagi objektivnih in nediskriminatornih meril ter primerno prehodno obdobje za načrtovano pravično uskladitev, ki odpravlja načelo preteklih referenčnih obdobj. Cilj je zagotoviti, da ob zaključku finančnega okvira za obdobje 2014–2020 neposredna plačila za nobeno državo članico ne bodo pod 90 % povprečja v 27 državah članicah EU.

4.4.5 EESO meni, da bo moral večletni finančni načrt omogočati skupno kmetijsko in skupno ribiško politiko, ki bo lahko zagotovila

- varnost preskrbe s hrano,
- konkurenčno in inovativno agroživilstvo,
- donosnost kmetijstva in ribištva ter
- primeren dohodek za kmete in ribiče v EU.

S takšnim delovanjem bo v razmerah, za katere so značilna močna nihanja cen kmetijskih proizvodov, mogoče poudariti dvojno naravo skupne kmetijske politike in ovrednotiti dobre okoljske prakse, ne da bi ob tem zanemarjali podporo gospodarski vitalnosti in konkurenčnosti kmetijskih gospodarstev, in torej ponovno oživiti zgodovinsko poslanstvo skupne kmetijske politike: proizvodnjo zdrave, izdatne in zadostne hrane za državljane EU po dostopnih cenah.

4.5 Prav tako učinkoviti morajo biti projekti, ki se financirajo iz kohezijske politike. Slednja še naprej ostaja ključnega pomena za okrepitev vključevanja novih držav članic in se mora – kot navaja poročilo Fabrizia Barce⁽²⁵⁾ – osredotočiti na maloštevilne zadevne prednostne naloge EU, za katere je treba s predhodnimi, vmesnimi in naknadnimi ocenami pozorno preverjati učinke na socialne, ekonomske in teritorialne razmere. Te ocene ne smejo nikoli privedi do povečevanja upravnih bremen.

4.5.1 EESO pa nasprotuje makroekonomskemu pogojevanju pri izplačevanju sredstev za kohezijsko politiko, in sicer zato, da

ne bi dodatno obremenjevali držav članic v težavnih družbenih in gospodarskih razmerah. Prav tako meni, da uvedba nove kategorije regij „v prehodu“ namesto „postopnega uvajanja“ in „postopnega ukinjanja“ ne bi smela prizadeti sredstev za manj razvite regije. In končno: čeprav podpira predlog v zvezi z instrumentom *Povezovanje Evrope*, opozarja, da ga ne bi smeli financirati s približno 10 milijardami EUR iz kohezijskega sklada, da ga ne bi neupravičeno uporabljali za druge naloge, ki presegajo njegovo prvotno področje.

4.6 Člen 174 Lizbonske pogodbe bi moral biti vodilno načelo prihodnje kohezijske politike: „Unija si še posebno prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi.“

Zato:

- je treba z osredotočenjem na konvergenčni cilj ohraniti in razširiti naložbe kohezijske politike;
- se za države članice, katerih povprečna rast BDP v obdobju 2007–2009 je bila negativna in za katere je v sedanjem obdobju značilna dobra stopnja črpanja, zgornja meja dodeljenih sredstev določi vsaj na stopnji za sedanje obdobje kohezijske politike.

4.7 EESO si prizadeva za okrepitev spremljanja rezultatov politik EU – zlasti skupne kmetijske politike in kohezijskih skladov – zaradi njihovega učinka na skupni proračun. Tako bi omogočili ocenjevanje učinkovitosti izdatkov EU in zmožnost uresničevanja velikih ciljev, ki si jih je zastavila EU, začevši s strategijo Evropa 2020⁽²⁶⁾. To je mogoče doseči tudi s kombinacijo sankcij (če vnaprej določene norme niso dosežene) ali s finančnimi spodbudami za države članice, ki so dosegle najboljše rezultate.

4.7.1 V tem okviru si EESO prizadeva za podporo lokalnim in regionalnim upravam ter njihovo močnejše vključevanje na nacionalni ravni in ravni EU, da se jim zagotovijo najboljši pogoji za delovanje in izvajanje programov, ki se financirajo iz kohezijske politike in skupne kmetijske politike, in sicer prek ustreznih programov strokovnega izpopolnjevanja glede evropskih postopkov načrtovanja, spremljanja, nadzora in ocenjevanja.

V Bruslju, 24. maja 2012

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽²⁵⁾ Barca F. (ur.): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* (Program za reformirano kohezijsko politiko. Krajevno prilagojeni pristop k obvladovanju izzivov in izpolnjevanju pričakovanj EU), poročilo za GD REGIO, 2009.

⁽²⁶⁾ Chambon N., Rubio E.: *In search of „the best value for money“: analyzing current ideas and proposals to enhance the performance of CAP and cohesion spending* (Iskanje „najboljše vrednosti za denar“: preučitev trenutnih zamisli in predlogov za izboljšanje delovanja skupne kmetijske politike in kohezijske porabe); delavnica *The post 2013 financial perspectives: Re-thinking EU finances in times of crisis* (Finančne perspektive po letu 2013: ponovni razmislek o financah EU v času krize); Torino, 7. in 8. julij 2011.