

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego Budowanie wspólnej przyszłości: Polityczne wyzwania i środki budżetowe rozszerzonej Unii 2007-2013

(COM(2004) 101final)

(2005/C 74/07)

Dnia 18 marca 2004 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komisja Europejska postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej, Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac na ten temat, przyjęła swoją opinię 13 lipca 2004 r. Sprawozdawcą był Georgios Dassis.

Na 411 sesji plenarnej w dniach 15-16 września 2004 r. (posiedzenie z dn. 15 września 2004 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 26, przy 11 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Zakres opinii

1.1 Dnia 1 maja 2004 r. Unia Europejska zrobiła duży krok naprzód w kierunku urzeczywistnienia wizji założycieli pierwszej Wspólnoty Europejskiej w 1952 r., wizji ludzi, którzy doświadczyli wojen, katastrof i innych nieszczęść i którzy żyli w ubóstwie i nędzy. Droga, która prowadzi do osiągnięcia prawdziwej integracji europejskiej nie jest już taka długa. Europa 25 Państw Członkowskich stała się faktem, a decyzja dotycząca Europy 27 została już podjęta.

1.1.1 Nie oznacza to jednak, że oddalone zostało ryzyko regresji, o nieprzewidywalnych skutkach. Wspólna konstrukcja europejska musi opierać się na solidnych podstawach. Najmocniejszym z nich będzie przekonanie obywateli, że stanowią jej integralną część, duma z przynależenia do rozległej, demokratycznej całości geograficznej, która zapewnia i gwarantuje pokój oraz poszanowanie godności ludzkiej i ma na celu pomyślność wszystkich. Obywatele powinni żywić patriotyczne uczucia względem Europy i być dumni z tego, że tu mieszkają.

1.2 Aby rzeczywiście tak się stało, niezbędne jest, by Unia Europejska umocniła wspólne polityki, zarówno obecne, jak i przyszłe, oraz w oparciu o demokratyczne procedury, przystąpiła do sformułowania i wdrożenia wszystkich innych polityk wspólnotowych, które pozwolą jej wyjść ponad unię gospodarczo-walutową i stać się jednym organizmem społecznym i politycznym.

1.3 Opracowanie i wprowadzenie w życie tych polityk oczywiście pociąga za sobą pewne koszty, które trzeba będzie rozłożyć równomiernie, zgodnie z możliwościami finansowymi każdego obywatela i każdego państwa.

1.4 Chcąc przyłączyć się do debaty nad budżetem na kolejny okres programowania 2007-2013, EKES, w odpowiedzi na wniosek Komisji o wydanie opinii, opracował niniejszy

dokument, który uwzględni także Komunikat Komisji Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej⁽¹⁾.

1.5 EKES nie ogranicza się jedynie do krytycznej analizy tych dwóch komunikatów, ale poszerza swoją refleksję o tematy, wymiary i kwestie polityczne, które nie są w nich poruszone, mimo ich ogromnego znaczenia dla budowy przyszłości europejskiej czy też dla funkcjonowania finansowego Unii podczas wspomnianego okresu programowania.

1.6 W rezultacie, mając na uwadze charakter i skład osobowy EKES, przy jednoczesnym uwzględnieniu ww. dokumentów - a zwłaszcza komunikatu Komisji dotyczącego perspektyw finansowych na lata 2007-2013 - nie możemy ograniczać się jedynie do ich krytycznej analizy, ale powinniśmy także zająć się innymi tematami, wymiarami i kwestiami politycznymi, które nie są poruszone w tymże komunikacie.

1.7 Innymi słowy, obok wydania swojej opinii (będącej wyrazem poparcia lub sprzeciwu) w kwestii różnych stanowisk i propozycji Komisji Europejskiej, EKES musi przyczynić się do postępu dyskusji na temat przyszłości Europy, kładąc nacisk na inne aspekty tego zagadnienia.

2. Zarys treści komunikatu Komisji

2.1 W komunikacie dla Rady i Parlamentu Europejskiego⁽²⁾ Komisja przedstawia swoją wizję Unii Europejskiej i planowanie budżetu na okres 2007-2013.

2.2 Aby odnieść jak największe korzyści wynikające z rozszerzenia i przyczynić się do rozwoju Europy, proponuje się trzy zasadnicze priorytety: zrównoważony rozwój, interesy obywateli oraz wzmocnienie roli Unii jako światowego partnera.

⁽¹⁾ COM (2004) 107 final

⁽²⁾ COM(2004) 101 final, z dn. 10 lutego 2004 r.

2.3 Zrównoważony rozwój: wzrost, spójność i zatrudnienie

2.3.1 Podczas obrad Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r. szefowie państw i rządów przyjęli program mający na celu zbudowanie Europy, która stanie się „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną w świecie gospodarką opartą na wiedzy, zdolną do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, większej liczby lepszych miejsc pracy oraz większej spójności społecznej”.

2.4 Komisja sądzi, że należy ożywić ten proces wyznaczając mu wiarygodne i realistyczne cele zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym. Należy promować konkurencyjność przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym, intensyfikować prace badawczo-rozwojowe, połączyć Europę za pośrednictwem sieci komunikacyjnych, polepszyć jakość nauczania i kształcenia zawodowego w UE, bardziej wzmocnić agendę polityki społecznej i pomóc społeczeństwu w przewidywaniu i kierowaniu przemianami społecznymi.

2.5 Takie cele jak wzrost i konkurencyjność będą także zasadniczymi priorytetami następnej generacji polityk regionalnych i polityk spójności, ze szczególnym naciskiem na wsparcie regionów opóźnionych w rozwoju. Jeszcze bardziej niż to miało miejsce w przeszłości, wzrost gospodarczy i spójność muszą uzupełniać się wzajemnie.

2.6 W przyszłości polityka spójności będzie musiała systematycznie zajmować się problemem braku konkurencyjności, tak aby większa liczba regionów Unii mogła uczestniczyć w rozwoju gospodarczym i tworzeniu zatrudnienia.

2.7 W swoich propozycjach Komisja ponadto wyraźnie zwraca uwagę na decyzje Rady z 2003 r. o reformie wspólnej polityki rolnej (CAP) i o ustaleniu do roku 2013 wydatków rolnych na środki wspierania rynku i dopłaty bezpośrednie. Reforma ta radykalnie przeorientuje politykę rolną UE w kierunku rozwoju zrównoważonego, znosząc układ połączeń między dopłatami a produkcją. Przyszła polityka rozwoju wsi, zreorganizowana do postaci jednego instrumentu, przyczyni się do wzrostu konkurencyjności rolnictwa oraz do poprawy w zakresie środowiska i różnorodności wiejskiego krajobrazu. Dzięki częściowemu przeniesieniu środków finansowych pochodzących z dopłat bezpośrednich dla rolników, zwolnione zostaną dodatkowe fundusze na wzmocnienie programów rozwoju wsi.

2.8 Nowa, zreformowana wspólna polityka rybołówstwa będzie skupiała się na zrównoważonym wykorzystaniu zasobów. Polityka dotycząca środowiska ma odpowiadać na oczekiwania obywateli co do poprawy warunków życia i solidarności międzypokoleniowej, jak również na warunki międzynarodowych zobowiązań, promując skuteczność działania i konkurencyjność.

2.9 Obywatelstwo

2.9.1 Od podpisania Traktatu Amsterdamskiego większość polityk w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości została włączona na nurt ponadnarodowy. Dzisiaj wszyscy przyznają, że środkami podejmowanymi wyłącznie na poziomie krajowym nie da się już satysfakcjonująco wypełniać

zadań, które stawia problem imigracji i azylu oraz walka z przestępczością i terroryzmem. To samo odnosi się do zapobiegania katastrofom naturalnym, kryzysom sanitarnym i ekologicznym, dostępu do usług publicznych oraz spraw dotyczących zdrowia i konsumentów.

2.10 Realizacja tego przedsięwzięcia będzie możliwa dzięki udoskonaleniu instrumentów oraz dzięki wystarczającym środkom finansowym.

2.11 Unia Europejska w świecie

2.11.1 Rozszerzona Unia powinna odgrywać bardziej doniosłą rolę, zarówno jako lider regionalny, jak i partner globalny. Aby odpowiedzieć na te oczekiwania, UE musi przekształcić się w politycznie odpowiedzialnego partnera, potrafiącego wykorzystać własny potencjał.

2.12 Unia powinna także w pełni odegrać swoją rolę na światowej scenie politycznej i w dziedzinie bezpieczeństwa strategicznego. Misja ta polega zwłaszcza na ochronie społeczeństwa przed zagrożeniami, na zapewnieniu bezpieczeństwa cywilnego oraz na ochronie obywateli przed różnego rodzaju niebezpieczeństwami.

2.13 Wymagania finansowe

2.13.1 Cele te mogą zostać osiągnięte dla Unii 27 Państw Członkowskich bez zwiększania aktualnego górnego pułapu wydatków.

2.14 Aby podjąć opisane powyżej wyzwanie polegające na opracowaniu wiarygodnego projektu politycznego, trzeba dysponować środkami umożliwiającymi jego realizację. Komisja obliczyła dla okresu, o którym mowa, średni poziom wydatków w wysokości 1,14 %. Wiązać się to będzie ze znacznymi przesunięciami w ramach budżetu UE w celu wsparcia nowych priorytetów. Wydatki wzrosną najpierw na skutek rozszerzenia Unii, ale w końcowym etapie tego okresu będą one zbliżony do poziomu początkowego. Wysokość planowanych płatności pozostanie poniżej obecnego pułapu wynoszącego 1,24 % PKB.

2.15 Komisja proponuje wprowadzenie w przyszłości ogólnego mechanizmu korekcyjnego, który ustanowiłby przejrzystą i obiektywną metodę korekty wydatków budżetowych uznanych za nadmierne w stosunku do względnego dobrobytu danego państwa.

2.16 W ciągu roku 2004 Komisja opracuje stosowne propozycje ustawodawcze a także dokładny plan realizacji omawianych celów.

3. Uwagi EKES na temat tekstu i propozycji Komisji Europejskiej

3.1 Zasadniczo EKES popiera komunikat Komisji Europejskiej. Mówiąc bardziej konkretnie, dokument jako całość:

— jest spójny: składające się na niego różne części są logicznie połączone i stanowią jednolitą całość pozbawioną sprzeczności, niezgodności czy luk,

- opiera się na solidnej, dalekowzrocznej podbudowie politycznej: fundamenty polityczne opracowano w sposób wyczerpujący, kompleksowy i wizjonerski, w oparciu o cele uzasadniające dążenie do budowania wspólnej przyszłości,
- przedstawia jasne i logiczne wybory oraz priorytety w zakresie praktycznych polityk: proponuje kierunki działań i wdrażanie środków logicznie wynikających z wytyczonych celów politycznych,
- jest wyważony: nie unikając pewnych kompromisów czy tworzenia licznych nowych punktów równowagi i innych struktur, stara się dostosować dostępne środki do potrzeb wiążących się z realizacją celów politycznych w oparciu o konkretną praktykę polityczną.

3.2 EKES pozytywnie, a nawet bardzo pozytywnie, ocenia pewne decyzje i stanowiska, którym dano wyraz w tekście, i je popiera. Chodzi w szczególności o następujące zagadnienia:

3.2.1 Znaczenie i definicja pojęcia zrównoważonego rozwoju, a także związaną z nim współzależność aspektów gospodarczych, społecznych i ekologicznych.

3.2.1.1 EKES zgadza się ze stanowiskiem Komisji Europejskiej w tej sprawie i zauważa, że koncepcja zrównoważonego rozwoju jest złożona i obejmuje:

- ochronę zasobów naturalnych Unii (aspekt ekologiczny),
- stworzenie sprzyjającego klimatu dla:
 - 1) rozwoju konkurencyjności (aspekt gospodarczo – ilościowy),
 - 2) rozwoju solidarności (aspekt społeczno – jakościowy), ze zwróceniem szczególnej uwagi na obywateli zagrożonych wykluczeniem ze społeczeństwa; zapewnienia większego dobrobytu i bezpieczeństwa dla wszystkich Europejczyków.

3.2.1.2 W rzeczywistości pojęcie zrównoważonego rozwoju nie ogranicza się do parametrów ilościowych wzrostu gospodarczego, ale zawiera również elementy jakościowe (społeczne, ekologiczne).

3.2.1.3 EKES krytycznie odnosi się do mylenia pojęć „zrównoważonego wzrostu gospodarczego” i „zrównoważonego rozwoju”, do którego dochodzi w innych tekstach. W swojej opinii w sprawie: *Ocena strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju* (¹), Komitet zauważa, że perspektywy finansowe UE na okres 2007-2013 mogłyby stanowić okazję do tego, by nadać rozwojowi zrównoważonemu zdecydowany impuls. Stwierdza tam ponadto, że nie wystarczy kontynuować obowiązujące polityki, które okazały się problematyczne w przypadku zrównoważonego rozwoju, i w przyszłości włączać je do linii budżetowej (*heading*) „Zrównoważony wzrost”. Podkreśla wreszcie, że „zrównoważony rozwój” i „zrównoważony wzrost” to dwa różne pojęcia, które czasem mogą być ze sobą sprzeczne.

3.2.1.4 EKES przypomina swój pogląd, iż w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju należy koniecznie i natychmiast przeznaczyć na ten cel większe środki finansowe niż fundusze, które przeznacza się obecnie, czy te przewidziane w perspektywach finansowych na lata 2007-2013. Ponadto, biorąc pod uwagę brak dostatecznych środków finansowych a także fakt, że środowisko stanowi zbiorowe dobro publiczne, które nie zna granic, oraz istotny aspekt strategii zrównoważonego rozwoju, EKES zastanawia się, w jakiej mierze byłoby wskazane wyłączyć właściwe inwestycje w tym sektorze z rachunku deficytu budżetowego przewidywanego w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu (²).

3.2.1.5 Europa może odgrywać istotną rolę w gospodarce globalnej i oddziaływać na zmiany w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju. Środki finansowe, które przewidziano na ten cel, są jednak niewystarczające. Unia Europejska musi mówić jednym głosem. Państwa Członkowskie, jakkolwiek byłyby wielkie czy ważne, w nikłym stopniu mogą wpływać na kierunek rozwoju na szczeblu światowym. Koordynacja ich wysiłków dla osiągnięcia wspólnych celów w ramach Unii Europejskiej stanowi nagłą konieczność.

3.2.2 Efektywność gospodarcza spójności społecznej zależy od wyraźnego uświadomienia sobie, iż proces spójności, poza jego funkcją społeczną i rolą w niwelowaniu rozbieżności, wiąże się także z poprawą ilościową pod względem parametrów wzrostu gospodarczego.

3.3 Cały plan wdrożenia i realizacji tej ogólnej wizji politycznej opiera się na kluczowym pojęciu zrównoważonego rozwoju, zdefiniowanym w złożonym kontekście jego aspektów gospodarczych, społecznych i środowiskowych.

3.4 W połączeniu z właściwymi analizami *Trzeciego raportu na temat spójności gospodarczej i społecznej*, tekst Komisji podnosi także kwestię sposobu, w jaki powinno się podejmować i analizować sprawę organizacji i procesu wspierania współpracy międzyregionalnej.

3.4.1 Proponuje się znieść „uzupełnienia programów” Podstaw Wsparcia Wspólnoty (CSF – *Community Support Framework*), jak również same CSF jako instrumenty zarządzania i zastąpić je równoważnym strategicznym instrumentem na rzecz spójności, słusznym na szczeblu wspólnotowym.

3.4.2 Co więcej, jako że dotychczasowa praktyka, z 60 czy 70 priorytetami zapisanymi w poprzednich przepisach okazała się nieskuteczna, proponuje się ustalić 3-4 konkretne priorytety dla każdego państwa oraz jeden wspólny – poprawę standardów sprawowania rządów (*governance*). Aby lepiej uwzględnić specyfikę Państw Członkowskich, Unia Europejska mogłaby ponadto przyjąć bardziej elastyczne i zdecentralizowane formy administracji, nakazując jednocześnie całkowitą przejrzystość i ścisłe zachowanie przepisów.

(¹) CESE 661/2004 z dn. 28 kwietnia 2004 r.

(²) Opinia EKES w sprawie: Polityka budżetowa i rodzaj inwestycji, Dz.U. C...z dn ...

3.4.3 Wydaje się, że proponowana zmiana metody kontroli zarządzania finansami, ma szczególne znaczenie: zamiast przeprowadzania kontroli każdego pojedynczego projektu, wcześniej byłyby zawierany „pakt zaufania”, określający zasady zarządzania. W takim wypadku procedura kontroli powinna odbywać się w jednolitych ramach, które byłyby do przyjęcia przez wszystkie zainteresowane instytucje.

3.4.4 Ponadto EKES jest zaniepokojony rosnącymi rozbieżnościami między wydatkami planowanymi w budżecie a wykonanymi. Szacuje się, że na końcu okresu programowania 2007-2013 różnica ta osiągnie wysokość 188 miliardów euro, co odpowiada budżetowi na jeden rok. EKES uważa przeto za niezbędne uelastycznienie perspektyw budżetowych. Możliwość przedłużenia o jeden rok terminu wypłaty zobowiązań podjętych w ramach funduszy strukturalnych (zmiana zasady z $n+2$ na $n+3$) pozwoliłaby wykorzystać dostępne fundusze w sposób bardziej zrównoważony i wolny od presji czasu, co wydaje się rozsądniejsze i skuteczniejsze.

3.5 Debata musi się opierać na przekonaniu, że budżet wspólnotowy i środki finansowe UE zależą bezpośrednio od wzrostu gospodarczego poszczególnych Państw Członkowskich i wysokości ich PKB.

3.5.1 W konsekwencji budżet wspólnotowy, przyczyniając się do wzrostu gospodarczego w dziesięciu nowych państwach, stwarza warunki konieczne do polepszenia i zwiększenia w przyszłości podstawy obliczenia własnych wpływów. W istocie wzmocnienie krajowych gospodarek i zwiększenie PKB poszczególnych krajów poprawi budżet wspólnotowy z racji większych składek Państw Członkowskich (obliczenia procentowe w oparciu o zwiększoną podstawę).

3.5.2 Z drugiej strony można zauważyć, że włączenie rynków nowych Państw Członkowskich do jednolitego rynku europejskiego zapewni poprawę perspektyw wzrostu piętnastu dawnych państw Unii. Nie byłoby zapewne zbyt trudno oszacować stopień zwiększenia wzrostu, którego każde z krajów Piętnastki może się spodziewać z efektów mnożnikowych rozwoju nowych Państw i integracji ich rynków z jednolitym rynkiem europejskim. Jakkolwiek by nie było, ten spodziewany dodatkowy wzrost państw Europy-15 także oznacza nowe środki do budżetu wspólnotowego.

3.5.3 Ponadto, Komitet uważa, iż celem zapewnienia takiej alokacji środków wspólnotowych, pozwalającej na realizację podstawowego celu zbieżności, priorytetem należy objąć potrzeby nowych Państw Członkowskich, w których znajduje się większość słabiej rozwiniętych regionów i w których proces integracji nie został jeszcze zakończony.

3.5.4 EKES jest zdania, iż należy bardzo dokładnie rozważyć nie tylko górny pułap budżetu europejskiego, ale również prognozy tego budżetu. W rzeczywistości opiera się on na dochodzie wspólnotowym brutto, który można szacować tylko na podstawie roboczych hipotez dotyczących wzrostu gospodarczego, kursu euro względem dolara, cen ropy brutto itd. W

rezultacie istnieje wiele niepewnych czynników wpływających na całość środków finansowych. EKES zaleca więc Komisji Europejskiej opracowanie alternatywnych scenariuszy na podstawie hipotez pesymistycznych i optymistycznych, tak aby określić przedział, w którym zawrą się budżety roczne w okresie 2007-2013.

3.6 EKES uważa, że problem pogodzenia ze sobą dwóch parametrów: oceny ekonomicznej (kosztu) ambitnych celów politycznych i dostępnych środków finansowych (niewystarczających), można rozwiązać określając, w jakim stopniu dostępne środki są wystarczające do realizacji wytyczonych celów.

3.7 Przy próbie dostosowania tych dwóch czynników pojawia się następujący dylemat: czy pod presją dostosowania cele polityczne i reprezentowane przez nie wizje muszą zostać ograniczone do poziomu dostępnych środków czy też, odwrotnie, trzeba zwiększyć środki do takiego pułapu, by ambitne cele pozostały nienaruszone? Ten dylemat może pozostać kwestią teoretyczną, jeśli w praktyce dostępne środki będą adekwatne.

3.8 W takim zakresie, w jakim cele te uważane są za konieczne do skutecznego budowania wspólnej przyszłości Europy, problematyczne wydaje się „rozważanie” ich w jakikolwiek sposób. W tym sensie niełatwo jest zaakceptować ani w pełni zrozumieć próbę Komisji Europejskiej ponownego zdefiniowania niezbędnych punktów równowagi, gdyż oczywistą konsekwencją takiego postępowania jest osłabienie potencjalnych rezultatów jej celów politycznych.

4. Alternatywne opcje dotyczące górnego pułapu finansowania budżetu UE

4.1 Jak wynika z tekstu komunikatu, przed sformułowaniem swojej kompromisowej propozycji Komisja wahała się między trzema możliwymi opcjami dla górnego pułapu finansowania budżetu wspólnotowego, biorąc pod uwagę ostatni rozwój sytuacji w tej dziedzinie.

4.2 W pierwszej opcji górny pułap miał wynosić 1 % PKB, zgodnie z życzeniem wyrażonym przez niektóre Państwa Członkowskie. Komisja Europejska jasno stwierdza, że taki pułap jest zupełnie niewystarczający.

4.3 Druga opcja dotyczyła 1,30 % PKB. Komisja Europejska uważa, że pułap taki, choć nadal umiarkowany, może pozwolić Unii Europejskiej lepiej odpowiedzieć na potrzeby związane z realizacją wszystkich jej celów politycznych.

4.4 Trzecia opcja polegała na utrzymaniu górnego pułapu w wysokości 1,24 % PKB, co odpowiada aktualnym ramom finansowym. Komisja Europejska pragnie jednak podkreślić, że jeśli pułap ten zostanie definitywnie przyjęty, trzeba będzie przystąpić do zmian w budżecie Unii Europejskiej, tak aby zapewnić margines dla finansowania nowych priorytetów.

4.5 Komisja Europejska ostatecznie przyjęła trzecią możliwość. Wybór tej opcji, jak można przewidzieć, pociąga za sobą następujące konsekwencje:

4.5.1 Po pierwsze, utrzymanie aktualnych ram budżetowych, co rodzi pytanie, czy ostatecznie możliwe jest podjęcie nowych priorytetów i ich sfinansowanie za pomocą tych samych środków, które dotąd pokrywały mniejszą liczbę priorytetów. Należy również zauważyć, że poziom rozwoju większości z dziesięciu nowych Państw Członkowskich (w przyszłości dwunastu) charakteryzuje się opóźnieniem, i to znaczącym, w porównaniu z krajami Piętnastki, tak więc skuteczne wsparcie finansowe dla zapewnienia ich rozwoju, będzie wymagało przeznaczenia nowych środków na znaczną skalę. W tym względzie tekst Komisji precyzuje, że „w rozszerzonej Unii PKB na jednego mieszkańca będzie o ponad 12 % niższy niż ten w krajach Piętnastki, podczas gdy rozbieżności w zakresie dochodów na ogół podwoją się”.

4.5.2 Po drugie, korekty i zmiany w alokacji środków w budżecie wspólnotowym, co rodzi pytanie, czy takie wymagane korekty i zmiany także spowodują odpowiednio „złagodzenie” celów politycznych przedstawionych w komunikacie Komisji Europejskiej, co osłabiłoby podstawy niezbędne do budowania wspólnej europejskiej przyszłości.

4.5.3 Po trzecie, w dużym stopniu federalna struktura i funkcjonowanie, które UE uzyska wraz z przyjęciem i wejściem w życie Konstytucji, pod względem osłabienia subsydiarności i większego poparcia dla polityk wspólnotowych, a zatem dla pozyskiwania niezbędnych środków.

4.5.4 EKES zwraca uwagę w tekście komunikatu Komisji Europejskiej na pewne fragmenty, wskazujące na możliwe niedobory finansowe, które mogłyby się pojawić w trakcie okresu programowania 2007-2013, i które mogłyby zakłócić przewidywania polityczne i całkowicie zniweczyć możliwość zrealizowania proponowanego planu działania, opisanego powyżej.

4.5.5 W rezultacie, podsumowując, jakkolwiek wymierzony i zrównoważony jest tekst komunikatu, Komisja nadmienia, iż „biorąc pod uwagę asymetryczny skutek, jaki będzie miało rozszerzenie Unii na budżet wspólnotowy, zachowanie *acquis communautaire* wymaga od niej zwiększenia wysiłku finansowego” (wstęp). Ta uwaga, sformułowana w elegancki sposób, nie pozostawia żadnej wątpliwości co do niemożności, nie tylko ulepszenia, ale nawet utrzymania obecnego *acquis communautaire* w przypadku braku dodatkowych funduszy.

4.5.6 Poza tym, Komisja wzmacnia jeszcze tę uwagę, wspominając o stałym powiększaniu się rozbieżności między zobowiązaniami politycznymi UE a jej niezdolnością co do ich realizacji, a także erozję, która dotyka, z powodu braku woli politycznej i niewystarczalności finansowania, zdolność Unii do spełnienia swoich obietnic w wielu nowych priorytetowych dziedzinach (wstęp).

4.5.7 Podobne aluzje można znaleźć w innych miejscach w komunikacie. Tak więc, rozdział drugi podkreśla, że „rozdźwięk między tym, czego wymaga się od Unii a zasobami, którymi

ona dysponuje stał się zbyt duży”, po czym zaraz dokument ostrzega, że „narzucanie Unii listy celów, a później odmówienie jej niezbędnych środków, prowadziłyby do skazania jej na słuszną krytykę obywateli, których uzasadnione oczekiwania nie zostałyby spełnione”.

4.5.8 EKES uważa, że Komisja formułuje uzasadnioną uwagę, kiedy zauważa, że „wszystkie Państwa Członkowskie poniosą stratę”, jeśli nie uda się dojść do porozumienia na temat celów projektu europejskiego i jeżeli niezbędne fundusze nie zostaną przeznaczone na ich realizację.

4.5.9 W ocenie powyższych uwag, należy również uwzględnić fakt, że wraz z włączeniem Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu wspólnotowego na nowy okres programowania 2007-2013, nie pozostanie on na swoim obecnym poziomie, ale zostanie zmniejszony.

4.5.10 W okresie programowania 2007-2013, wspólne polityki europejskie uległyby wzmocnieniu, podczas gdy odpowiednio polityki krajowe zostałyby ograniczone. Zmianę tę wyjaśnia fakt, że Unia Europejska nie może odgrywać roli organu wykonawczego polityk krajowych. Wspólny interes wymaga wypracowania i wdrożenia wspólnych polityk europejskich.

4.5.11 Zwiększenie wartości dodanej Unii nie może jednak być zadaniem pozostawionym politykom krajowym. Komisja jasno wyjaśnia, iż dla efektywnego zwiększenia wartości dodanej, niezbędne jest dysponowanie „dużą masą krytyczną” na poziomie ponadnarodowym i że efektywność taką najlepiej jest osiągnąć poprzez wspólne polityki (str.5 tekstu francuskiego).

4.5.12 W rezultacie, błędne jest rozważanie tego zagadnienia jako prostego problemu redystrybucji zasobów między Państwa Członkowskie. Wprost przeciwnie, należy przedstawić je jako zagadnienie optymalizacji oddziaływania wspólnych polityk europejskich, w celu dalszego zwiększenia wartości dodanej funduszy wspólnotowych oddanych do ich dyspozycji (str.5 tekstu francuskiego).

4.5.13 Poza tym, wśród listy pozytywnych punktów, które Komisja wyszczególnia, podkreśla ona znaczenie działań wspólnotowych i tworzenie europejskiej wartości dodanej dla każdego euro wypłaconego z budżetu Unii.

4.5.14 Takie odniesienia znajdują się również w następujących fragmentach tekstu Komisji:

— w wstępie, kiedy stwierdza on, że „celem musi być maksymalizacja efektywności wydatków publicznych oraz połączenie działań krajowych i wspólnotowych, tak by przyniosły one większą wartość dodaną niż łączna suma wkładu każdej ze stron”,

— w rozdziale I.A.1. lit. e), kiedy analizuje funkcjonowanie polityk wspólnotowych widząc w nich katalizator dla wdrożenia, przez Państwa Członkowskie, agendy polityki społecznej, która stanowi integralną część Strategii Lizbońskiej,

- w rozdziale I.A.2., który analizuje wartość dodaną spójności politycznej,
- w rozdziale I.A.3., który przedstawia implikacje wspólnej polityki rolnej pod względem wartości dodanej,
- w rozdziale I.C., kiedy stwierdza, że „spójne stosunki zewnętrzne mogą zwiększyć oddziaływanie [Unii Europejskiej] w o wiele większym stopniu, niż pojedyncze Państwa Członkowskie mogłyby osiągnąć działając w pojedynkę, czy nawet posiadając równoległe kierunki działań”,
- w rozdziale I.C.2., kiedy stwierdza, że „wpływ pomocy finansowej UE i udzielonych preferencji dwustronnych w handlu znacząco zwiększyłby się dzięki tej zjednoczonej obecności w organach wielostronnego rządztwa gospodarczego (*economic governance*), takich jak Bank Światowy, MFW a także agencje gospodarcze Narodów Zjednoczonych: w szczególności, wartość każdego wydanego euro w tym nowym kontekście znacznie by wzrosła”,
- w rozdziale I.C.3., który analizuje wartość dodaną pomocy udzielanej przez UE państwom trzecim (przewaga komparatywna wspólnego stanowiska europejskiego wobec sytuacji kryzysowych poza UE),
- w rozdziale III.B, który zajmuje się wartością dodaną związaną ze stworzeniem i funkcjonowaniem nowego instrumentu sąsiedztwa (*New Neighbourhood Instrument*).

4.5.15 EKES uważa, że należy zwrócić uwagę na absurdalną sytuację, kiedy to ambicje wobec Europy wzrastają, a dostępne środki są redukowane. Poza tym, ograniczenie własnych środków do 1 % PKB, zmusi w rezultacie do dokonania cięć w finansowaniu polityk strukturalnych oraz polityk spójności, tym bardziej, że ze względu na ramy finansowania wspólnej polityki rolnej, które sięgają aż do 2013 r., wszystkie późniejsze redukcje narzucone przez zmniejszenie budżetu wspólnotowego, będą dotyczyły polityki spójności, z drastycznymi reperkusjami wobec wyzwań i potrzeb wynikających z rozszerzenia UE. Ponadto, w przypadku takiej tendencji, każda inicjatywa lub zachęta wspierająca rozwój okaże się pozbawiona treści i wartości.

4.5.16 Na podstawie tych uwag, EKES uważa, że należy odsunąć na bok zastrzeżenia Komisji i opowiedzieć się za zwiększeniem własnych środków w budżecie wspólnotowym na nowy okres programowania 2007-2013 ponad obowiązujące aktualnie ramy budżetowe, do maksymalnej wysokości 1,30 % PKB, dbając jednocześnie o to, by przy zbliżaniu się do tego pułapu z roku nie występowały nadmierne rozbieżności.

4.5.17 Ten punkt widzenia poparty jest jeszcze stwierdzeniem, że w przypadku państw, które są płatnikami netto do budżetu wspólnotowego, część środków oddanych do dyspozycji poprzez Fundusze Strukturalne, wraca do nich dzięki eksportowi. Ta kwestia była już przedmiotem analizy na szczelbu Piętnastki i spodziewamy się, że ten system będzie funkcjonował tak samo w Europie 25 Państw Członkowskich. W konsekwencji, znacząca część funduszy, które zostaną

uruchomione na rzecz rozwoju 10 nowych państw, będzie wracać do państw, które są płatnikami netto do budżetu wspólnotowego (rynek wyposażenia technologicznego i elektrycznego, świadczenie specjalistycznych usług, przekazywanie *know-how*, itd.). Ten aspekt nie może być pominięty w perspektywie tworzenia nowego budżetu wspólnotowego. Zwracamy także uwagę na fakt, że w tekście komunikatu, Komisja odnosi się również do tego zagadnienia, zauważając, że stosując także w zakresie rynku wewnętrznego zasady wspólnego rynku, otrzymuje się mierzalną wartość dodaną, dzięki zwiększeniu obrotu wewnątrzwspólnotowego między mniej rozwiniętymi Państwami Członkowskimi i regionami a resztą UE. Przyczyna wzrostu obrotu wewnątrzwspólnotowego polega na tym, że „blisko jedna czwarta wydatków dokonanych z tytułu programów w tych obszarach jest zwracana reszcie Unii w formie zwiększonego eksportu”.

4.6 EKES popiera całkowicie uwagi Komisji na temat konsekwencji otrzymania statusu obywatela Europy. Istotnie, korzyści, które się wiążą z tym faktem, nie mogą ograniczać się do wolności rynku: równoległe do wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, należy także zapewnić obywatelom dostęp do podstawowych usług publicznych. Komisja słusznie zauważa, że „korzyści z Europy bez granic” muszą być „dostępne i przystępne równomiernie”. Unia powinna uzupełniać wysiłki Państw Członkowskich w tym zakresie, ale takie działanie wiąże się z pewnymi kosztami.

4.7 EKES popiera również analizę Komisję, z której wynika, że jest konieczne nie tylko dysponowanie funduszami, ale także zasobami, które można wykorzystywać jeśli chcemy, aby Europa mogła odegrać przewodnią rolę (pomoc w zakresie rozwoju, polityki handlowej, polityki zewnętrznej, polityki bezpieczeństwa, aspekty zewnętrzne innych polityk itd.), (str.6 tekstu francuskiego).

4.7.1 Poza tym, jeśli opieramy się na postanowieniach aktualnie przyjmowanej Konstytucji Unii Europejskiej, ochrona obywatela europejskiego do której UE się zobowiązała, nie ogranicza się jedynie do uznania tego imperatywu, ale przynajmniej mu odpowiednią odpowiedzialność prawną i, w konsekwencji, narzuca mu zobowiązania i nakaz zapewnienia odszkodowania (na przykład osobom będącym ofiarami aktów terrorizmu lub katastrof naturalnych).

4.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje podstęp w pewnych kwestiach dotyczących budżetu, należy jednak odnotować, że procentowo, zmiany te przybierają relatywny charakter. Tak więc, wzrost zasobów o 162 %, który jest przewidziany na siedmioletni cykl 2007-2013 w rozdziale „obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”, wynosi jedynie 2.239 milionów euro. Jednocześnie wydatki na rolnictwo zmniejszą się o 3 % czyli o 1.442 miliony euro. Pod koniec tego okresu, wydatki na oba rozdziały będą wynosić kolejno 2 % i 26 % budżetu. W przypadku udziału środków na rolnictwo należy zwracać uwagę na to, że rozszerzenie UE oraz reforma kolejnych organizacji Wspólnego Rynku, wymagają spełnienia nowych, poważnych wymagań w stosunku do CAP.

5. Uwagi szczególne

5.1 Ani tekst komunikatu, ani trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, nie poruszają kwestii, której sposób rozwiązania, będzie, jak można to przewidzieć, miał wpływ na budżet wspólnotowy, tj. kwestii wolnego przepływu pracowników z dziesięciu nowych Państw Członkowskich na rynki pracy obecnych piętnastu państw i kwestii zastosowania dwu-, pięcio-, lub siedmioletniego okresu przejściowego. W tym zakresie, należy postawić pytanie w jakim stopniu restrykcje dotyczące zatrudnienia w krajach Piętnastki, narzucone pracownikom z dziesięciu nowych państw przystępujących do Unii zaciążą na zasięg spodziewanego u nich rozwoju gospodarczego i społecznego.

5.2 Innym tematem możliwej debaty jest związek między wkładem funduszy europejskich a zakresem, w jakim dziesięć nowych Państw Członkowskich przyjęło i wywiązuje się z przyjętych na siebie zobowiązań.

5.3 Aby przestudiować perspektywy gospodarcze danego okresu, należy z jednej strony, oddzielnie przeanalizować środki własne, z drugiej strony wydatki budżetowe. Komunikat Komisji jest zbudowany według podobnego schematu: jego 4 rozdział jest poświęcony nowym ramom budżetowym, a szczególnie naciskiem na wydatki, podczas gdy rozdział 5 prezentuje refleksje na temat systemu finansowania.

5.4 Niniejsza opinia kładzie nacisk na analizę wydatków, biorąc pod uwagę, że EKES zastrzega sobie ponowną analizę rozdziału poświęconego środkom własnym, kiedy Komisja złoży Radzie sprawozdanie na ten temat.

5.5 Na obecnym etapie, EKES uważa jednak, że słusznym będzie przedstawienie swojej opinii na temat dwóch następujących kwestii:

— stworzenie podatku wspólnotowego, który obywatele Wspólnoty wpłacaliby bezpośrednio do budżetu wspólnotowego celem wsparcia jego środków, stanowi pozytywną i bardzo interesującą propozycję. Wdrożenie tej koncepcji wymaga jednak dużej ostrożności, aby uniknąć, zawsze możliwych, postaw antyeuropejskich;

— zalecane jest ustalenie nowego systemu dokonywania wpłat, bardziej sprawiedliwego, niż ten obowiązujący obecnie. Zwykła analiza stosunku między wpłatami a wypłatami wykazuje, że funkcjonowanie wspólnotowego systemu wpłat nie uwzględnia średniego poziomu dochodów na mieszkańca poszczególnych Państw Członkowskich - co stanowi dobry wyznacznik poziomu dobrobytu obywateli danego państwa.

5.5.1 EKES wyraża obawy względem ogólnego mechanizmu korekty, który mógłby jedynie zinstytucjonalizować zasadę „sprawiedliwego zwrotu”. Chodzi o formę solidarności między biedniejszymi a bogatszymi państwami, która jest nie do przyjęcia. W sprawozdaniu z 1998 r. ⁽¹⁾, Komisja przeprowadziła

już symulacje wpływu tego mechanizmu. Wynika z nich, że w 1996 r., zakładając, że ogólny mechanizm korekty miałby zostać zastosowany do 5 państw (WB, D, NL, A, SV; 48,7 % PKB) i zakładając ich wyłączenie z finansowania korekty, zobowiązania byłyby rozłożone na dziesięć pozostałych państw i wynosiłyby 48,9 % PKB UE! Niedawne rozszerzenie o państwa, gdzie standard życia jest niższy pogłębiłyby jeszcze tę niesprawiedliwość.

5.5.2 W każdym wypadku, jeśli okazałoby się, że ogólny mechanizm korekty jest potrzebny, EKES uważa, że korekta dysproporcji nie powinna uwzględniać poniesionych wydatków w ramach interwencji (działań) strukturalnych, ponieważ wyraźnie realizują one cel redystrybucji.

5.5.3 EKES jest zdania, iż w razie wprowadzenia ogólnego mechanizmu korekcyjnego salda budżetowe winny być wyliczone jedynie na podstawie wydatków operacyjnych, zgodnie z ustaleniami z Berlina z 1999 r. Pozwoliłoby to uniknąć niepożądanych skutków, jakie wynikają z przyporządkowania kosztów administracji Unii oraz kosztów realizacji polityk wspólnotowych tym krajom, w których następuje faktycznie wypłata środków. Podejście takie byłoby skądinąd bardziej spójne z tzw. metodą „direct budgeting”, zgodnie z którą wydatki na administrację przyporządkowuje się do wydatków operacyjnych, w związku z którymi one powstały; metoda ta prowadzi do rozdziału środków przeznaczonych na wydatki administracyjne pomiędzy wszystkie kategorie.

5.6 Poza tym, jeśli chodzi o środki pośrednie, EKES podtrzymuje wniosek sformułowany w swojej opinii, dotyczący powszechnego wprowadzenia i interoperacyjności elektronicznych systemów opłat drogowych na obszarze Wspólnoty ⁽²⁾, stworzenia europejskiego funduszu infrastruktury i transportu, który byłby finansowany przez pobieranie jednego eurocenta od litra paliwa zużywanego przez każdy samochód.

5.7 EKES popiera sugestię Komisji, aby zsynchronizować okres programowania budżetowego z trwaniem mandatu europejskich organów instytucyjnych (Parlament, Komisja).

5.7.1 EKES wyraża zadowolenie z zapisu perspektyw finansowych w Konstytucji. Ten fakt przyczyni się do zwiększenia stabilności ram budżetowych UE.

5.7.2 EKES żałuje jednak, że Rada Europejska nie mogła zastosować w praktyce osiągnięć Konwentu Europejskiego, zgodnie z którymi perspektywy finansowe byłyby uchwalane większością kwalifikowaną w średniookresowej perspektywie. W istocie Rada Europejska wolała zachować zasadę jednomyślności, jakkolwiek dopuszczając możliwość zmiany na większość kwalifikowaną zakładając, że ta decyzja byłaby podjęta jednomyślnie w Radzie Europejskiej! EKES obawia się, aby zachowanie zasady jednomyślności nie spowodowało poważnego kryzysu konstytucyjnego w Unii a także zmniejszenia ambicji politycznych Unii.

⁽¹⁾ Finansowanie Unii Europejskiej: sprawozdanie Komisji na temat funkcjonowania systemu środków własnych

⁽²⁾ Dz.U. C 32 z dn. 5.02.2004 r., str. 36 ust. 4.1

5.8 EKES popiera wniosek, który miałby uczynić z Parlamentu Europejskiego główną instancję do spraw budżetu wspólnotowego, co polegałoby na przyjęciu przez niego całkowitej odpowiedzialności za budżet (zarówno w części obowiązkowej jak i nieobowiązkowej).

5.9 EKES uważa także za słuszne zasygnalizowanie, że o ile Strategia Lizbońska stawia jasne wyzwania i zakłada podjęcie koniecznych inicjatyw, tekst Komisji nie wydaje się proponować konkretnych działań mających pobudzić inicjatywy na rzecz rozwoju gospodarczego w Unii. Jedyna konkretna propozycja przedstawiona w dokumencie (rozdział IV, Nowe ramy finansowe, C Elastyczność), polega na stworzeniu specjalnego „funduszu wspomagającego wzrost”. Jednakże środki przeznaczone

na ten cel są oceniane jako zupełnie niewystarczające. EKES przypomina w tym względzie, że realizacja strategii z Lizbony opierała się na hipotezie średniej stopy wzrostu rocznego na poziomie 3 %, podczas gdy przewidywania na następne lata nie przekraczają 2,3 % w Europie złożonej z 27 Państw Członkowskich. Poza tym, z osłabionym wzrostem gospodarczym trwającym od 2000 r., Unia nie jest w stanie zlikwidować tego „deficytu wzrostu gospodarczego”.

5.10 W rezultacie, konieczna jest ponowna korekta w górę kwot, celem spełnienia podstawowego warunku wspierania i sukcesu Strategii Lizbońskiej, co sprowadza się do zmiany systemu inwestowania w kształcenie i badania naukowe.

Bruksela, 15 września 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego
Roger BRIESCH

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli organizacji kobiecych jako podmiotów niepaństwowych w realizacji Porozumienia z Cotonou

(2005/C 74/08)

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił w dn. 17 czerwca 2003 r., zgodnie z art. 29, ust. 2 regulaminu wewnętrznego, opracować opinię w sprawie roli organizacji kobiecych jako podmiotów niepaństwowych w realizacji Porozumienia z Cotonou.

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, która odpowiadała za przygotowanie prac w tej sprawie, przyjęła swoje stanowisko w dn. 7 lipca 2004 r. Sprawozdawcą była **Susanna Florio**.

Na 411 sesji plenarnej (posiedzenie z dn. 15 września 2004 r.) Komitet przyjął następującą opinię 115 głosami za, przy 8 głosach przeciw i 8 głosach wstrzymujących się:

1. Wstęp

1.1 Na podstawie działań Unii Europejskiej w stosunku do krajów rozwijających się, w szczególności krajów AKP (Afryka, Karaiby, Pacyfik), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny miał okazję zaobserwować kształtowanie polityki współpracy UE na rzecz rozwoju. Ma ona tendencję do przechodzenia w podejście coraz bardziej partycypatywne, tzn. w kierunku udziału i uznania roli podmiotów niepaństwowych (NSA – ang. *non-state actors*) w definiowaniu i realizacji działań. W ten sposób instytucje i NSA uzupełniają się wzajemnie w duchu wzmocnienia skuteczności programów na rzecz rozwoju.

Porozumienie z Cotonou jest w tej chwili jedynym przykładem instytucjonalizacji takiej partycypacji, gdyż wzywa ono rządy państw do szerokiego integrowania podmiotów niepaństwowych w różnych etapach narodowych strategii na rzecz rozwoju.

1.2 Z związku z takim założeniem wyjściowym jak również faktem, że Komitet zajął już stanowisko w opinii na temat „Rola społeczeństwa cywilnego w europejskiej polityce na rzecz rozwoju”, Komitet uważa, że istotne jest pogłębienie tematu partycypacji kobiet i ich podstawowego, własnego wkładu w definiowanie i realizację działań z zakresu polityki rozwoju w krajach AKP w ramach porozumienia z Cotonou. Komitet chce zwrócić uwagę na to, jak cenny może być ich wkład i jak można ten wkład kompleksowo uwypuklić w ramach porozumienia z Cotonou jak również we wszelkich działaniach polityki współpracy na rzecz rozwoju.

1.3 Poza tym Komitet jako rzecznik zorganizowanej społeczności cywilnej na szczeblu europejskim podkreślał już wcześniej „... podstawową rolę kobiet jako pierwszoplanowych podmiotów rozwoju” i akcentował konieczność „wspierania ich organizacji i zapewniania im równoprawnego uczestnictwa w gremiach doradczych i decyzyjnych” (stanowisko w sprawie „Zielonej księgi na temat stosunków pomiędzy Unią Europejską a państwami AKP na progu XXI wieku – wyzwania i opcje dla nowego partnerstwa”, sprawozdawca: Henri Malosse, EXT 152/1997).