



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.6.2017 r.  
COM(2017) 358 final

**DOKUMENT OTWIERAJĄCY DEBATĘ**  
**NA TEMAT PRZYSZŁOŚCI FINANSÓW UE**

# Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE

## 1. FINANSOWANIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ: EWOLUCJA FINANSÓW UNIJNYCH

**Budżet UE pomaga załatwiać sprawy istotne dla Europejczyków.** Łącząc zasoby na szczeblu europejskim, państwa członkowskie mogą osiągnąć więcej, niż kiedy działają w pojedynkę. Przy udziale budżetów krajowych oraz różnorodnych instrumentów ustawodawczych i regulacyjnych budżet UE wspiera dążenie do wspólnych celów i pomaga w podejmowaniu wspólnych wyzwań.

Od pierwszej wspólnej polityki o dużym znaczeniu – wspólnej polityki rolnej – w latach 60. XX wieku do dnia dzisiejszego budżet UE zmieniał się stopniowo, towarzysząc budowie Unii Europejskiej.

W latach 80. i 90. ubiegłego wieku państwa członkowskie i Parlament Europejski rozszerzyły zakres kompetencji UE, wprowadzając zmiany w unijnych traktatach założycielskich. Uznając potrzebę wspierania nowego jednolitego rynku, zwiększyły środki dostępne w ramach funduszy strukturalnych w celu wspierania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Jednocześnie wzrosła rola UE w takich obszarach jak transport, przestrzeń kosmiczna, ochrona zdrowia, edukacja i kultura, ochrona konsumentów, ochrona środowiska, badania naukowe, współpraca wymiarów sprawiedliwości i polityka zagraniczna.

### Obszary finansowane z budżetu UE (2014–2020)

W mld euro



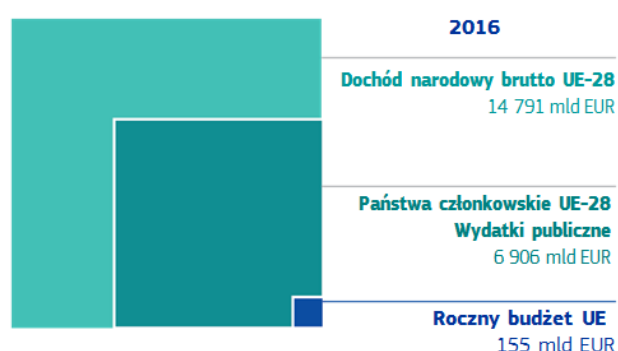
Uwagi: Środki na zobowiązania; skorygowane za 2018 r.

Źródło: Komisja Europejska

Od 2000 r. budżet UE kształtowało przystąpienie do Unii 13 nowych państw członkowskich będących w różnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, a także kolejne strategie UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Unijne środki wspierały również rosnącą rolę Unii na arenie międzynarodowej jako lidera w walce ze zmianą klimatu oraz największego darczyńcy pomocy humanitarnej i rozwojowej na świecie.

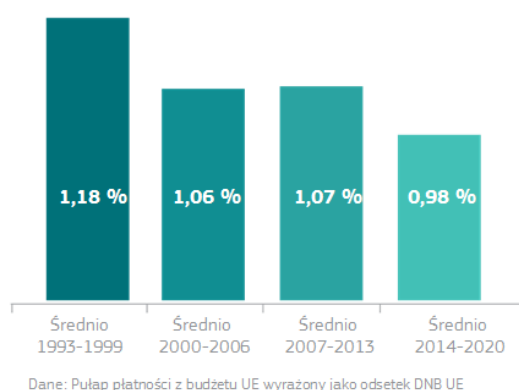
Budżet UE to jednak wciąż tylko niewielka część łącznych wydatków publicznych w UE, stanowi bowiem mniej niż 1 proc. dochodów i jedynie około 2 proc. wydatków publicznych w UE. Udział ten zmniejszył się z biegiem lat.

Budżet UE w porównaniu z łącznymi dochodami i wydatkami publicznymi UE



Źródło: Komisja Europejska

Wielkość budżetu UE jako odsetek dochodu narodowego brutto

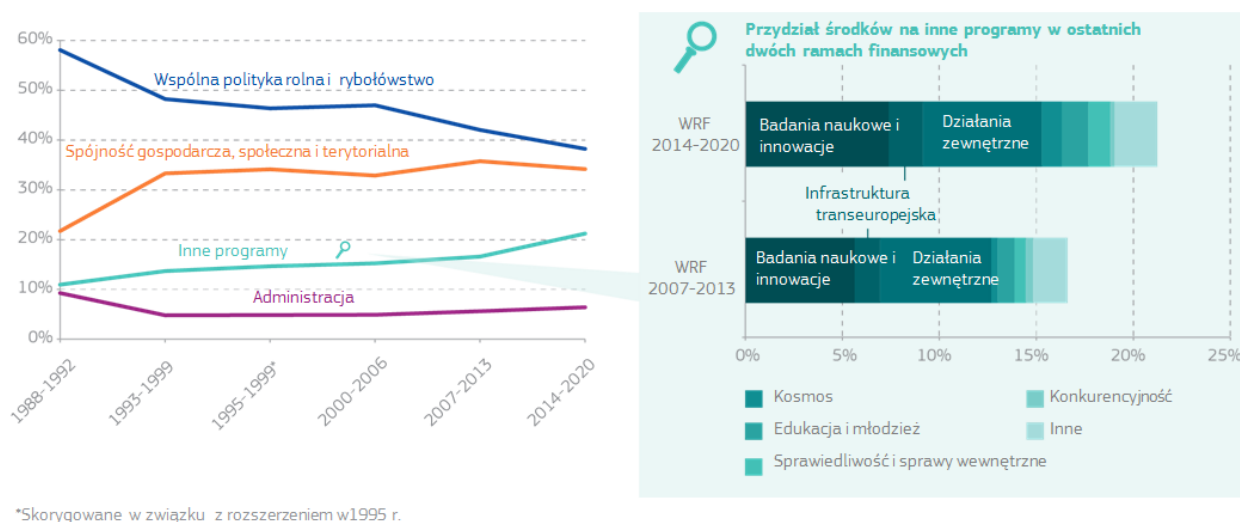


Źródło: Komisja Europejska

Ograniczenie tego udziału wywiera rosnącą presję na budżet UE, aby był bardziej skuteczny i koncentrował się na dziedzinach, w których oddziaływanie środków unijnych jest największe, oraz aby uciążliwe przepisy i procedury nie wpływały negatywnie na wyniki.

Wraz z upływem czasu zmieniała się struktura budżetu UE. Choć udział wydatków na rolnictwo i politykę spójności się zmniejszył, łącznie nadal przekraczają one 70 proc ogółu wydatków. Wydatki koncentrują się w coraz większym stopniu na obszarach takich jak badania naukowe, sieci transeuropejskie oraz działania zewnętrzne, a także na programach zarządzanych bezpośrednio na szczeblu europejskim.

### Zmiany udziału najważniejszych obszarów polityki w budżecie UE



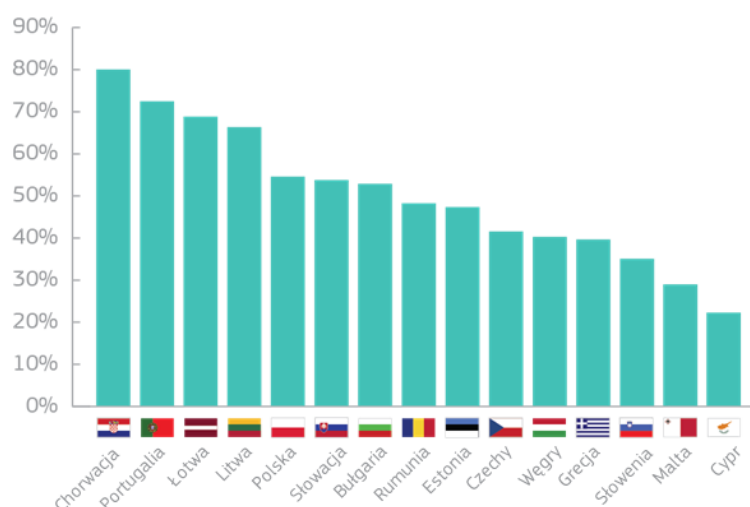
Źródło: Komisja Europejska

Podczas kryzysu gospodarczego i finansowego budżet UE okazał się skutecznym instrumentem wspierania inwestycji. Ponieważ budżety krajowe w wielu państwach członkowskich znajdowały się pod silną presją, budżet UE, a zwłaszcza polityka spójności, stały się począwszy od 2008 r. głównym źródłem stabilnych inwestycji wspierających wzrost. W niektórych państwach były one nawet głównym ich źródłem. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych również odegrał ważną rolę katalizatora inwestycji prywatnych w całej Europie. Pokazało to, jak szybko budżet UE może reagować na pojawiające się wyzwania i tworzyć znaczną dźwignię finansową<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> We wrześniu 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący wzmocnienia i przedłużenia Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych do roku 2020.

## Udział europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w inwestycjach publicznych w latach 2015–2017

W %



Źródło: Komisja Europejska

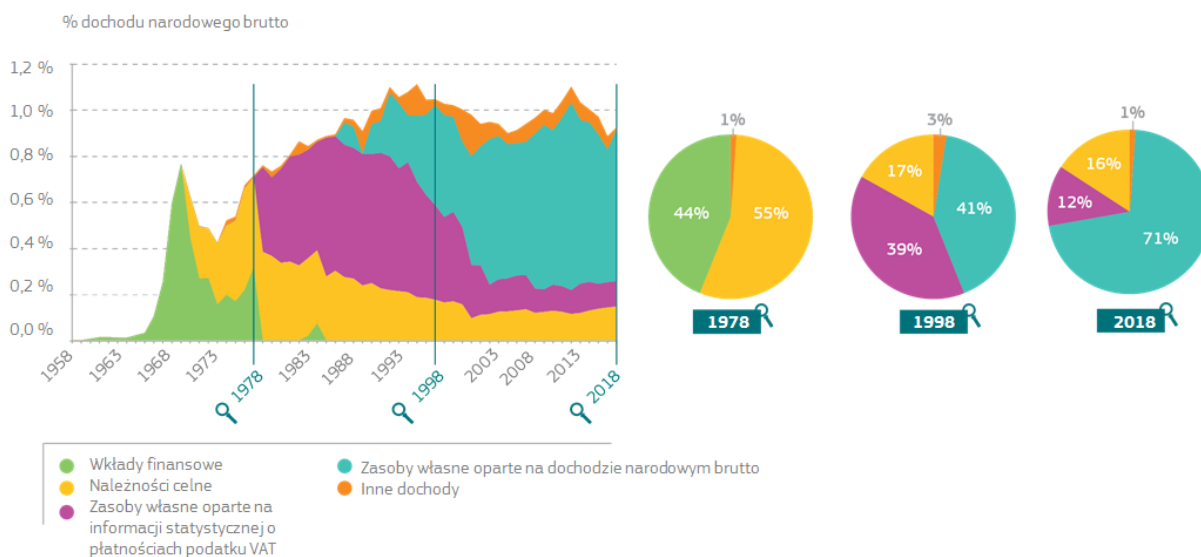
Z budżetu UE finansowano również unijne działania w odpowiedzi na kryzys uchodźczy i na zagrożenia wynikające z przestępczości zorganizowanej i działalności terrorystycznej. Środki przeznaczone na bezpieczeństwo i migrację zostały podwojone w celu wsparcia np. nowej Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz udzielenia pomocy państwom członkowskim, do których przybywa znaczna liczba uchodźców. Działania w obliczu tych sytuacji kryzysowych wystawiły elastyczność budżetu na ciężką próbę.

W przyszłości Unię czekają coraz liczniejsze wyzwania, podczas gdy presja na budżet unijny i budżety krajowe będzie rosła. Niski poziom produktywności i inwestycji, zmiany demograficzne i inne wyzwania długoterminowe, takie jak migracja, zmiana klimatu, obrona, cyberbezpieczeństwo i terroryzm – to wszystko obszary, w których budżet UE powinien odegrać znaczącą rolę.

Należy również zastanowić się nad sposobem finansowania budżetu UE. Wraz ze zmianami budżetu UE po stronie wydatków zmieniał się również sposób jego finansowania. W przeciwieństwie do budżetów państw, Unia nie może pożyczać pieniędzy. Zamiast tego opiera się na finansowaniu za pośrednictwem „zasobów własnych”. Obecnie istnieją trzy główne rodzaje zasobów własnych: składki państw członkowskich w oparciu o poziom ich dochodów mierzony za pomocą dochodu narodowego brutto (DNB), składki oparte na podatku od wartości dodanej (VAT) oraz opłaty celne pobierane na zewnętrznych granicach Unii.

Okolo 80 proc. budżetu UE pochodzi ze składek krajowych opartych na DNB i VAT. Wkłady oparte na DNB są ogólnie uznawane za sprawiedliwe, ponieważ dobrze odzwierciedlają względną zdolność państw członkowskich do płacenia składek. Dochody celne uważane są za prawdziwe zasoby własne, ponieważ pochodzą ze wspólnej polityki handlowej, z której przychody wpływają do budżetu UE.

## Źródła finansowania budżetu UE



Źródło: Komisja Europejska

Z czasem wprowadzono jednak pewną liczbę korekt i „rabatów”, gdyż niektóre państwa członkowskie uważały swoje składki do budżetu UE za nadmierne w stosunku do korzyści, jakie z niego czerpią. Sprawilo to, że obecny system finansowania UE jest bardzo skomplikowany i nieprzejrzysty.

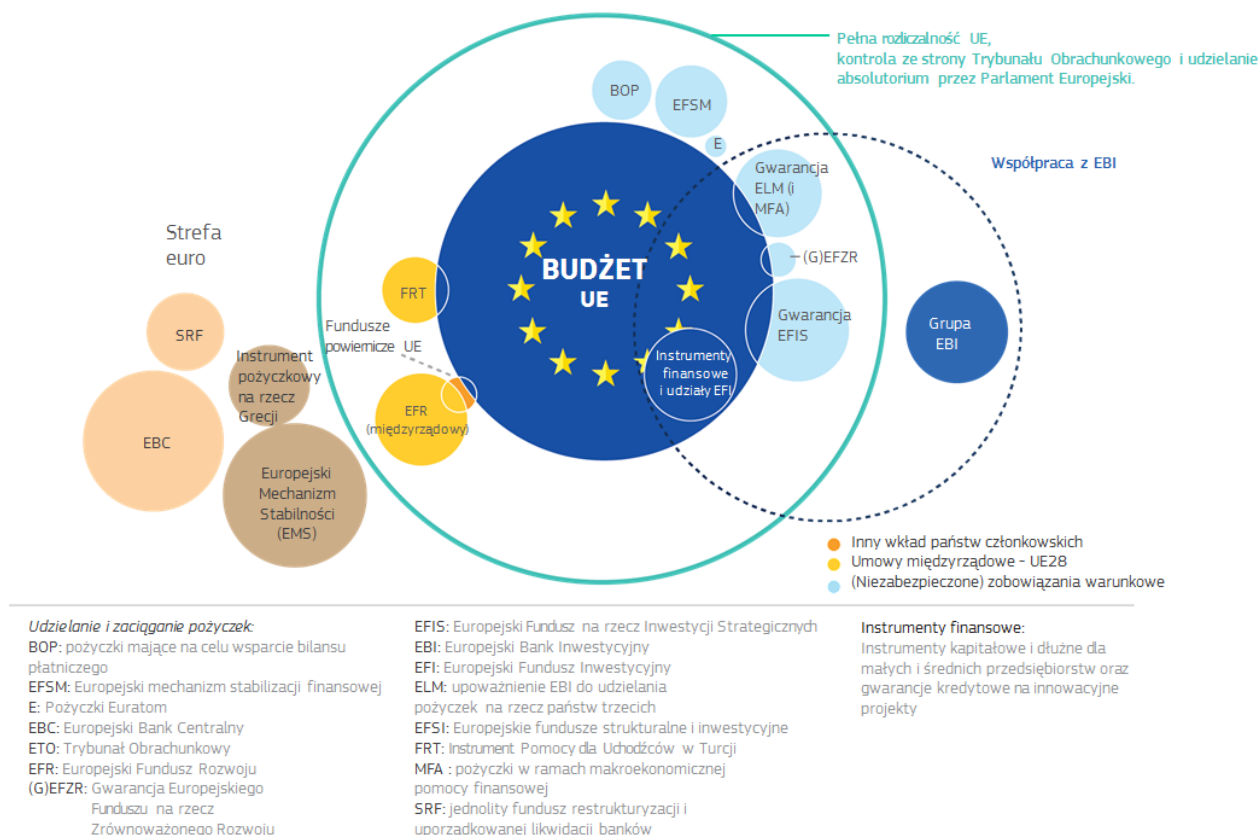
System ten, oparty głównie na składkach państw członkowskich, wzmacnia również fałszywe odczucie, że wartość budżetu UE dla danego państwa członkowskiego można zmierzyć za pomocą salda netto dokonanych wkładów i otrzymanych środków finansowych. Takie rozumienie nie uwzględnia jednak istoty zmodernizowanego budżetu UE, a więc wartości dodanej wynikającej z łączenia zasobów i osiągania wyników niemożliwych do osiągnięcia za pomocą nieskoordynowanych wydatków krajowych. Te szerzej pojęte korzyści gospodarcze są zbyt często ignorowane, podobnie jak bardziej ogólna wartość przynależności do największego obszaru gospodarczego i potęgi handlowej na świecie.

Jeżeli chcemy poprawić skuteczność budżetu UE, powinniśmy również zastanowić się nad sposobem, w jaki dochody mogą przyczyniać się do realizacji priorytetów UE. Wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE oraz zniesienie rabatów przyznanych temu państwu usunęłoby już niektóre przeszkody dla reform po stronie dochodów budżetu UE.

Ponadto, w odpowiedzi na różnorodne potrzeby, budżet UE uzupełniono o szereg nowych narzędzi, instytucji i instrumentów. Niektóre z nich funkcjonują poza budżetem UE i są regulowane innymi przepisami. Dodatkowe finansowanie zapewniające jest przez Europejski Bank Inwestycyjny lub inne organy działające na podstawie porozumień międzyrządowych, takie jak Europejski Fundusz Rozwoju związany ze szczególnym partnerstwem z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. W ostatnim czasie utworzono fundusze powiernicze Unii Europejskiej i inne instrumenty, aby połączyć środki z budżetu UE oraz fundusze państw członkowskich i innych darczyńców w celu zaradzenia zewnętrznym sytuacjom kryzysowym. Wprawdzie taka rozszerzona architektura finansowa umożliwiła Unii uruchomienie dodatkowych środków, ale jednocześnie zwiększyła złożoność finansów UE. Poniższy wykres przedstawia ogólny obraz wszystkich elementów finansowania UE poza samym budżetem UE. Wskazuje on również, które źródła są objęte demokratyczną kontrolą Parlamentu Europejskiego oraz podlegają kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

## Finanse UE: całościowy obraz

Uwaga: wykres ma charakter wyłącznie ilustracyjny, wielkość kół nie odpowiada rzeczywistej wielkości poszczególnych części budżetu



Źródło: Komisja Europejska

### Ramka 1: Budżet UE w pigułce – na lata 2014–2020

- Stanowi ok. 1 proc. unijnego DNB i 2 proc. łącznych wydatków publicznych.
- Jest ujęty w wieloletnich ramach finansowych (WRF) obejmujących co najmniej 5 lat; w aktualnych ramach finansowych (na lata 2014–2020) przewidziano 1 087 mld euro.
- Jest finansowany głównie ze składek wnoszonych przez wszystkie państwa członkowskie na podstawie ich dochodów, a także z opłat celnych pobieranych na granicach zewnętrznych oraz z niewielkiej części podatku od wartości dodanej (VAT). Nie ma żadnego podatku unijnego. System dochodów uzgodniły wszystkie państwa członkowskie, a ratyfikowały go parlamenty narodowe.
- W ramach ogólnounijnej polityki spójności z budżetu UE mobilizowane są środki na inwestycje w wysokości ponad 480 mld euro, dzięki czemu na przykład: ponad 1 mln przedsiębiorstw otrzyma wsparcie finansowe, 42 mln osób uzyska dostęp do usług zdrowotnych lepszej jakości, 25 mln osób skorzysta ze środków zapobiegania pożarom i powodziom, niemal 17 mln obywateli UE – z oczyszczalni ścieków, 15 mln gospodarstw domowych – z dostępu do szerokopasmowego internetu, jak również powstanie ponad 420 tys. nowych miejsc pracy. Ponadto 5 mln Europejczyków skorzysta z programów szkoleń i uczenia się przez całe życie, a 6,6 mln dzieci uzyska dostęp do nowoczesnych szkół i placówek opieki nad dziećmi.
- W ramach rozszerzonego „planu Junckera” ma przyczynić się do uruchomienia inwestycji o wartości co najmniej 500 mld euro (Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych).
- Zapewnia ponad 74 mld euro dla programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020”, który przyniósł do tej pory 6 Nagród Nobla i 4 medale Fieldsa oraz umożliwił odkrycia o światowej randze (np. badania nad szczepionką przeciwko wirusowi Ebola, przełomowe badania naukowe nad nowotworami i chorobą Alzheimera; statek powietrzny o niższej emisji CO<sub>2</sub> i hałasie).
- Zapewnia ponad 30 mld euro na wsparcie dla sieci transeuropejskich w dziedzinie transportu, energii i komunikacji za pośrednictwem instrumentu „Łącząc Europę”.
- Wspiera dynamiczny sektor rolnictwa kwotą około 400 mld euro, pomagając 7 mln rolników; wspiera modernizację 380 tys. gospodarstw kwotą 8,7 mld euro; w ramach rozwoju obszarów wiejskich finansowane

są inwestycje mające na celu zwiększenie różnorodności biologicznej, poprawę efektywności energetycznej, zakładanie przedsiębiorstw i modernizację zakładów produkcyjnych.

- Umożliwia finansowanie systemu nawigacji Galileo, dzięki któremu na orbitę wyniesiono już 15 w pełni operacyjnych satelitów unijnych; a także programu Copernicus – unijnego programu obserwacji i monitorowania Ziemi.
- Ze środków unijnych w latach 2015–2017 przeznaczono ponad 17 mld euro na działania związane z kryzysem uchodźczym w UE i poza jej granicami.
- Z budżetu UE finansowany jest program Erasmus, który przez ostatnie 30 lat wspierał mobilność ponad 9 mln ludzi, przede wszystkim studentów i młodzieży z wielu krajów.
- Zapewnia ponad 8 mld euro na walkę z bezrobociem osób młodych za pośrednictwem Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych; dotychczas wsparcie otrzymało 1,6 mln młodych ludzi.
- Celem budżetu UE jest przeznaczenie 20 proc. całkowitych wydatków na działania przeciwko zmianie klimatu.
- Zapewnia około 8 mld euro na pomoc humanitarną, co sprawia, że UE jest wiodącym darczyńcą pomocy humanitarnej na świecie.

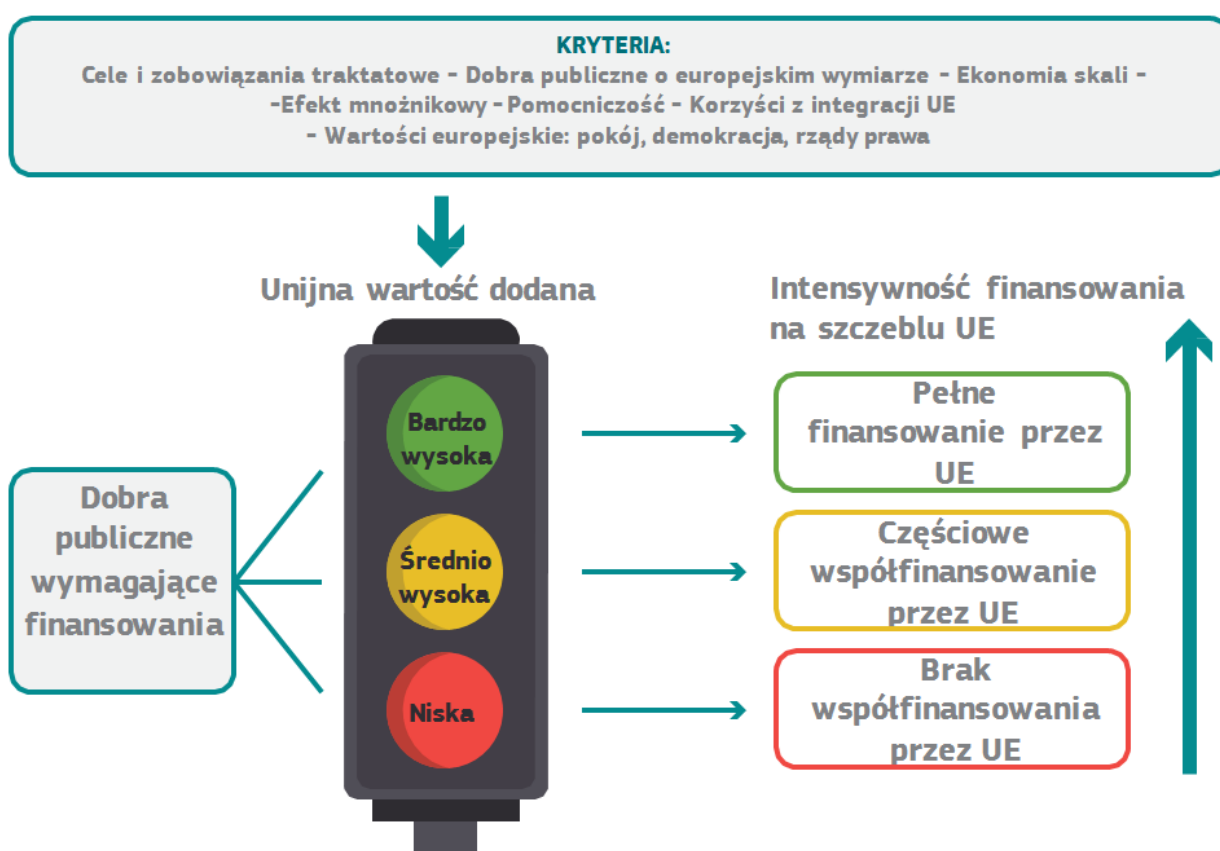


## 2. WARTOŚĆ DODANA EUROPEJSKICH FINANSÓW

Celem Unii Europejskiej jest wspieranie pokoju, unijnych wartości i dobrobytu zamieszkujących ją narodów. Osiągnięcie tych celów jest możliwe dzięki budżetowi UE, który współpracuje w tym zakresie z budżetami państw członkowskich i uzupełnia inne działania na szczeblu europejskim i krajowym.

Wszelkie debaty na temat przyszłości budżetu UE powinny zatem zaczynać się od najbardziej podstawowego pytania: czemu powinien służyć budżet UE? W sercu tej debaty musi znaleźć się pytanie o **europejską wartość dodaną**. Z jednej strony europejska wartość dodana oznacza osiągnięcie celów określonych w traktacie; z drugiej strony chodzi o budżet, który zapewnia publiczne dobra w wymiarze europejskim oraz pomaga w zachowaniu podstawowych wolności, jednolitego rynku czy unii gospodarczej i walutowej.

Europejska wartość dodana i finansowanie z budżetu UE



Źródło: Komisja Europejska

Europejska wartość dodana jest też zgodna z zasadą pomocniczości i proporcjonalności. UE nie powinna podejmować działań, o ile nie są one skuteczniejsze od działań podejmowanych na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Działania UE muszą być dodatkowe lub uzupełniające w stosunku do starań krajowych lub regionalnych, jednak nie powinny zapełniać luk, jakie pozostawiają po sobie niedociągnięcia polityki poszczególnych państw członkowskich. Wartość dodana może też wynikać z uniknięcia kosztów i z korzyści pośrednich.

Najważniejszym czynnikiem w kształtowaniu nowego budżetu UE powinny być obawy i oczekiwania obywateli europejskich. W minionych latach odnotowano wzrost oczekiwań, iż Unia podejmować będzie wyzwania, w przypadku których nie ma ona ani uprawnień ani środków finansowych. Ta rozbieżność w oczekiwaniach ma dla obecnej dyskusji znaczenie

kluczowe; jest ona bezpośrednio powiązana zarówno z kwestią wielkości, jak i elastyczności nowego budżetu.

Podatnicy europejscy oczekują przejrzystego budżetu UE, który łatwo zrozumieć i który optymalnie wykorzystuje każde euro. Osiągane rezultaty muszą być widoczne i wymierne. W przypadku każdej polityki i każdego programu, które są finansowane z budżetu UE, należy jasno określić cele i sposób ich osiągnięcia oraz przedstawić sprawozdanie z faktycznie uzyskanych rezultatów. Zwiększa to wiarygodność i pozwala na świadomą debatę publiczną na temat wykorzystania budżetu UE. Choć poczyniono w tym kierunku już pewne postępy w obecnych ramach finansowych (zwłaszcza w polityce spójności), konieczne są dalsze działania w obrębie wszystkich instrumentów.

O wyraźnej wartości dodanej możemy też mówić, gdy działania na szczeblu europejskim wychodzą poza to, co można by osiągnąć w drodze starań na szczeblu krajowym. Przykładowo:

- Dzięki transgranicznym programom przekształcono obszary przygraniczne, pomagając w usuwaniu źródeł konfliktów i tworząc nowe możliwości gospodarcze.
- Podobnie, korzyści dla obywateli i przedsiębiorstw w całej UE przynosi międzynarodowa infrastruktura, taka jak energetyczne połączenia międzysystemowe (np. między Maltą a Włochami), sieci cyfrowe, infrastruktura badawcza lub tunele (np. kolejowy tunel bazowy pod przełęczą Brenner w Alpach między Austrią a Włochami).
- Inwestycje realizowane w ramach polityki spójności w jednym regionie lub państwie członkowskim przyczyniają się do stabilności makroekonomicznej i zwiększają potencjał wzrostu gospodarczego całej Unii.
- Podobnie, kontrola południowych lub wschodnich granic zewnętrznych zdecydowanie służy ochronie reszty Europy.
- Pomoc i inwestycje przeznaczone dla krajów partnerskich umożliwiają budowanie bardziej odpornych społeczeństw.
- Otwarte konkursy na szczeblu UE w zakresie finansowania badań naukowych i innowacji cechują się wyższym poziomem doskonałości naukowej niż projekty finansowane ze środków krajowych (np. publikacje naukowe o wyższym współczynniku oddziaływania, liczba i jakość patentów) i przyciągają globalne talenty.
- Inne duże projekty i kluczowe technologie prorozwojowe, takie jak Galileo, Copernicus, ITER<sup>2</sup> czy wysokowydajne technologie obliczeniowe mogą być finansowane tylko dzięki połączeniu zasobów na poziomie UE z uwagi na ich bardzo duże potrzeby finansowe.

Europejskie finanse mogą również wносить wartość dodaną przez podtrzymywanie wspólnych wartości europejskich, takich jak demokracja, wolność, praworządność, prawa podstawowe, równość, solidarność, zrównoważony rozwój i pokój. I tak na przykład w ramach programu Erasmus oraz Europejskiego Korpusu Solidarności promuje się mobilność i umożliwia

---

<sup>2</sup> Galileo to europejski globalny system nawigacji satelitarnej, który zapewnia szereg usług pozycjonowania, nawigacji i określania czasu użytkownikom na całym świecie. Copernicus to unijny program obserwacji i monitorowania Ziemi do celów np. rolnictwa, analizy klimatu, ochrona ludności i zarządzania sytuacjami wyjątkowymi. Międzynarodowy eksperymentalny reaktor termojądrowy (ITER) to największe na świecie partnerstwo naukowe, którego celem jest udowodnienie, że energia termojądrowa jest rentownym i zrównoważonym źródłem energii; obok UE, której wkład jest największy, w partnerstwie uczestniczą także Japonia, Chiny, Indie, Korea Południowa, Rosja i Stany Zjednoczone.

studentom i pracownikom odkrywanie kultur europejskich, naukę języków obcych, zdobywanie nowych umiejętności i doświadczenia zawodowego za granicą, a także budowanie sieci kontaktów w całej Europie. Aktywna rola, jaką UE odgrywa w swoim sąsiedztwie i dalszych regionach, także za sprawą perspektywy członkostwa, przyczynia się do utrwalania pokoju i stabilizacji. Gdyby nie podejmowano działań w tym obszarze, a destabilizacja i wojna powróciły do tego regionu, skutki tego byłyby katastrofalne. Niektóre osiągnięcia są bardziej wymierne i konkretne, jednak wszystkie są równie ważne.

I wreszcie, wartość dodana budżetu UE zależy również od jego wewnętrznej spójności strategicznej. Należy unikać nakładania się kosztów, a instrumenty powinny wzajemnie się uzupełniać i być spójne z politycznego punktu widzenia.

### 3. TENDENCJE I WYZWANIA

W białej księdze na temat przyszłości Europy i poprzednich niedawno opublikowanych dokumentach otwierających debatę wskazano, że w okresie do 2025 r., a także później, UE obejmująca 27 państw członkowskich stanie w obliczu szeregu różnych wyzwań.

Wśród nich znajdują się aktualne tendencje, które utrzymają się w nadchodzących dziesięcioleciach, takie jak rewolucja cyfrowa i globalizacja, zmiany demograficzne i spójność społeczna, konwergencja gospodarcza i zmiana klimatu. Jednocześnie obywatele Europy oczekują, że Unia oraz rządy krajowe zapewnią im dobrobyt, stabilizację i bezpieczeństwo w szybko zmieniającym się i niepewnym świecie<sup>3</sup>. W coraz bardziej niestabilnych globalnych warunkach w przyszłości mogą pojawić się kolejne, nieprzewidziane wyzwania.

Jeżeli głównymi punktami działania UE w obliczu tych nowych wyzwań i utrzymujących się tendencji mają być bezpieczeństwo, silna gospodarka, zrównoważony rozwój i solidarność, to czy bieżący budżet UE jest odpowiednio wyposażony i może odpowiednio reagować? Na ile wydatki UE odpowiadają tym priorytetom? Jakie są możliwości ulepszenia budżetu UE?

#### 3.1 Bezpieczeństwo i ochrona obywateli Unii

Brak stabilizacji w sąsiedztwie Europy i nowe formy terroryzmu stanowią znaczące wyzwania wewnątrz i na zewnątrz naszych granic. Bezpieczeństwo jednego państwa członkowskiego stało się bezpieczeństwem całej UE. Choć wiele narzędzi zwiększających bezpieczeństwo wszystkich obywateli leży w gestii państw członkowskich, również UE ma zasadniczą rolę do odegrania: czy to za pośrednictwem lepszej kontroli granic zewnętrznych, wzmacniania solidnych sieci informacyjnych i wsparcia zapewnianego przez agencje, czy też rozwiązywania problemu rosnącej destabilizacji w naszym sąsiedztwie.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa dotyczą też innych obszarów, takich jak ochrona odpornych łańcuchów żywności oraz mechanizmy reagowania na zagrożenia dla zdrowia publicznego (np. choroba wściekłych krów lub pomór świń, zanieczyszczenie wody oraz chemikalia). Kolejnym przykładem są wspólne wysiłki na rzecz zwalczania chorób zakaźnych o zasięgu globalnym (jak na przykład wirusa Ebola), które mogą mieć katastrofalne skutki zarówno dla państw trzecich, jak i dla mieszkańców Europy. Jeszcze innym obszarem jest reagowanie na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka.

Musimy zdecydować, jaką rolę budżet UE może odgrywać we wspieraniu działań UE na rzecz budowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz jaką rolę może odgrywać między innymi we wdrażaniu globalnej strategii UE<sup>4</sup> i opracowaniu wspólnej polityki obronnej, pozwalającej na walkę z nowymi i istniejącymi zagrożeniami – zarówno fizycznymi, jak i występującymi w cyberprzestrzeni.

#### 3.2 Silna gospodarka, zrównoważony rozwój i solidarność

Budżet UE powinien w dalszym ciągu umacniać gospodarkę europejską i czynić ją bardziej odporną przez promowanie długoterminowej konkurencyjności, zrównoważonego rozwoju i solidarności.

Zrównoważony rozwój od dawna był w centrum procesu integracji europejskiej. W dzisiejszych czasach społeczeństwa europejskie stoją przed wieloma wyzwaniami związanymi ze

<sup>3</sup> Zob. specjalne badanie Eurobarometr 461, „Designing Europe’s Future”, opublikowane w dniu 28 czerwca 2017 r.

<sup>4</sup> Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej przedstawiona przez wysoką przedstawiciel i wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej Federicę Mogherini na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2016 r.

zrównoważonym rozwojem – od bezrobocia ludzi młodych po starzenie się społeczeństwa, zmianę klimatu, zanieczyszczenie, zrównoważoną energię i migrację. Podstawą dla polityki UE, zarówno w wymiarze wewnętrznym jak i zewnętrznym, jest program działań Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 oraz cele zrównoważonego rozwoju [zob. wykres poniżej].

### Cele zrównoważonego rozwoju w centrum uwagi unijnej polityki zrównoważonego rozwoju



Źródło: Organizacja Narodów Zjednoczonych

Priorytetowo traktowane aspekty gospodarcze, społeczne i środowiskowe celów zrównoważonego rozwoju zostały w dużej mierze uwzględnione w budżecie UE i w programach wydatkowania. Zostały one włączone do strategii „Europa 2020”, aby mieć wpływ na edukację i innowacje („wymiar inteligentny”), niski poziom emisji dwutlenku węgla, odporność na zmianę klimatu i ochronę środowiska („wymiar równowagi”), tworzenie miejsc pracy i ograniczanie ubóstwa („wymiar włączenia społecznego”). Podjęto również polityczne zobowiązanie dotyczące przeznaczenia co najmniej 20 proc. budżetu UE na lata 2014–2020 na działania w dziedzinie klimatu oraz zobowiązanie osiągnięcia poziomu 0,7 proc. DNB na oficjalną pomoc rozwojową w ramach Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

Istotnym wyzwaniem dla Unii, a zwłaszcza dla strefy euro, jest pobudzanie konkurencyjności i zapobieganie powiększającej się przepaści społecznej. Celem musi być zmniejszenie różnic gospodarczych i społecznych – zarówno między państwami członkowskimi, jak i w obrębie tych państw – oraz zapewnienie, aby obywatele mogli w pełni realizować się w społeczeństwie. Wydatki UE na kwestie społeczne – od rynku pracy po ograniczanie ubóstwa, od włączenia społecznego po edukację, stanowią obecnie zaledwie 0,3 proc. łącznych publicznych wydatków socjalnych w UE. Odsetek ten może się zmienić w przyszłości, ale nie ulega wątpliwości, że pomoc socjalna pozostanie przede wszystkim w gestii państw członkowskich. W dokumencie otwierającym debatę na temat społecznego wymiaru Europy przedstawiono obszary, w których UE mogłaby wnieść w przyszłości większy wkład finansowy – w zależności od wybranego kierunku przyszłej polityki społecznej Unii.

Korzyści wynikające z globalizacji rozkładają się nierównomiernie, zarówno w społeczeństwie, jak i między poszczególnymi terytoriami, szczególnie jeżeli chodzi o większe obszary miejskie (metropolie), z jednej strony, a podupadające obszary przemysłowe i wiejskie, z drugiej. W dokumencie otwierającym debatę na temat wykorzystania możliwości płynących z globalizacji wskazano, że konieczne jest wsparcie transformacji gospodarczej, jaką niosą ze sobą globalizacja i zmiany technologii, tak aby każdy obywatel i każdy region mogli wnieść swój wkład w rynek wewnętrzny, a jednocześnie z niego korzystać, oraz aby rynek ten stał się bardziej konkurencyjny i odporny.

W jaki sposób obecny budżet UE odpowiada na te wyzwania?

Trzy podstawowe funkcje każdego budżetu publicznego to inwestowanie w dobra publiczne, redystrybucja i stabilizacja makroekonomiczna. Budżet UE pełni te funkcje, aczkolwiek w różnym stopniu. Na przykład finansowane są z niego dobra publiczne za pośrednictwem programów zarządzanych bezpośrednio na szczeblu europejskim, takich jak „Horyzont 2020” w obszarze badań naukowych czy instrument „Łącząc Europę” na rzecz inwestycji infrastrukturalnych, a także programów zarządzanych wspólnie z państwami członkowskimi i regionami za pośrednictwem inwestycji współfinansowanych w ramach polityki spójności.

Budżet UE realizuje redystrybucję (w połączeniu z finansowaniem i dostarczaniem dóbr publicznych) za pośrednictwem polityki spójności, która wspiera konwergencję gospodarczą oraz spójność społeczną i terytorialną, a także za pośrednictwem wsparcia na rozwój obszarów wiejskich oraz wsparcia dochodów rolników w ramach wspólnej polityki rolnej.

Funkcja stabilizująca jest wypełniana jedynie w sposób pośredni. Budżet UE wywiera pewien stabilizujący wpływ na niektóre państwa członkowskie, szczególnie z uwagi na jego stabilność w okresie siedmioletnim, co skutkuje stałym poziomem inwestycji, niezależnie od cyklu gospodarczego. Jednocześnie jednak wkłady państw członkowskich są powiązane z wynikami gospodarczymi, co oznacza, że w sytuacji recesji ich wkłady do budżetu spadną. Budżetu UE nie planowano jednak tak, aby zapewniał amortyzację wstrząsów makroekonomicznych.

Ważną kwestią poruszoną w dokumencie otwierającym debatę na temat pogłębiania unii gospodarczej i walutowej i poddawaną dalszej analizie przez Komisję jest pytanie, czy należy rozważyć ustanowienie takiej funkcji stabilizującej i środków służących dalszej konwergencji.

Wreszcie, wpływ inwestycji zależy od środowiska, w którym są one realizowane. Z tego powodu w ostatnim czasie tak ważna stała się dyskusja dotycząca powiązania reform strukturalnych z budżetem UE. Powiązanie to stworzono już w odniesieniu do polityki spójności, warto więc przemyśleć, czy jest to rozwiązanie wystarczające i czy można by zwiększyć środki zachęty.

### 3.2.1 Inwestycje w dobra publiczne zarządzane bezpośrednio na szczeblu europejskim

W wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 ok. 13 proc. budżetu UE przeznaczono na wsparcie kluczowych priorytetów w zakresie zrównoważonego wzrostu za pośrednictwem programów lub projektów zarządzanych pośrednio lub bezpośrednio na szczeblu europejskim.

Największym z tych programów jest **Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych**, utworzony przez przewodniczącego Jeana-Claude’a Junckera w listopadzie 2014 r. w następstwie kryzysu finansowego i gospodarczego, który miał miejsce w latach 2008–2009, oraz załamania inwestycji, które nastąpiło bezpośrednio po tym kryzysie. Fundusz ten jest na dobrej drodze do osiągnięcia zamierzonego celu inwestycji o wartości 315 mld euro. Proponowane przedłużenie go powinno uruchomić inwestycje na łączną kwotę co najmniej 500 mld euro.

„**Horyzont 2020**”, to najważniejszy instrument finansowania badań naukowych i innowacji na najwyższym poziomie w Unii Europejskiej (74,8 mld euro), z którym współpracuje 131 państw z całego świata; od 2014 r. ze środków programu sfinansowano 13 tys. wysokiej jakości projektów.

**Instrument „Łącząc Europę”** (30,4 mld euro) to kolejny przykład inwestycji UE w istotną infrastrukturę w obszarze transportu, energii i technologii informacyjno-komunikacyjnych w Europie. Do projektów realizowanych w ramach tej inicjatywy należy na przykład poprawa bezpieczeństwa centralnej magistrali kolejowej w Polsce, przy jednoczesnym zwiększeniu prędkości pociągów do 200 km/h, co przyczyniło się do usprawnienia ogólnego europejskiego



transportu towarowego i pasażerskiego wzdłuż centralnego korytarza transportowego „Bałtyk-Adriatyk”.

**Erasmus+** (14,8 mld euro) to europejski program na rzecz edukacji, szkoleń, młodzieży i sportu; do 2016 r. wzięło w nim udział ponad 2 mln osób.

Program **COSME**<sup>5</sup> (2,3 mld euro) jest skierowany do małych i średnich przedsiębiorstw, którym ułatwia dostęp do finansowania za pośrednictwem kredytów i kapitału własnego oraz dostęp do rynku; program zapewnia finansowanie z kredytów na kwotę przeszło 5,5 mld euro ponad 140 tys. przedsiębiorstw. Uwzględnia on szczególne aspekty europejskiego rynku wysokiego ryzyka, inwestując w MŚP znajdujące się na etapie wzrostu i rozwoju; w 2016 r. inwestycje kapitałowe za pośrednictwem programu osiągnęły poziom niemal pół miliarda euro.

UE finansuje także szereg **wielkoskalowych projektów i infrastrukturę**, które są zbyt duże, aby można było je zrealizować bez inwestycji ze środków publicznych. Godnymi uwagi przykładami są: unijny globalny system nawigacji **Galileo**, który świadczy usługi dzięki 15 w pełni operacyjnym satelitom UE znajdującym się obecnie na orbicie, oraz unijny program obserwacji i monitorowania Ziemi – Copernicus, który ma szansę stać się jednym z najważniejszych globalnych dostawców dużych zbiorów danych.

Wiele z tych programów stało się znakiem firmowym UE; sprawiają one, że Unia jest widoczna i rozpoznawalna w codziennym życiu obywateli. Istnieje jednak pole do dalszych działań naprawczych, aby wzmocnić funkcjonowanie tych programów i zwiększyć ich oddziaływanie, zwłaszcza przez unikanie nakładania się działań, łączenie instrumentów, zapewnienie komplementarności i upraszczanie. Czy należy zwiększyć środki przydzielone na te programy w budżecie? Jak możemy zagwarantować, że programy te będą się wzajemnie umacniały? Jak możemy unikać nakładania się na siebie programów realizowanych w tych samych obszarach, czy to na rzecz dużej infrastruktury czy MŚP? W sekcji 4.2 przedstawiono sposoby lepszego wykorzystania instrumentów finansowych w tym obszarze w celu uproszczenia odpowiednich przepisów i zwiększenia elastyczności.

### 3.2.2 Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

Chociaż korzyści płynące z globalizacji są szeroko rozpowszechnione, to jej koszty często mają charakter lokalny. Z ostatnich informacji wynika, iż wiele regionów w Europie jest bardziej narażonych na nagłe wstrząsy ze względu na ich specjalizację gospodarczą, koszty pracy lub poziom wykształcenia siły roboczej. Jednocześnie stopa bezrobocia, w szczególności wśród młodszych generacji, jest nadal zbyt wysoka; w wielu częściach Europy uczestnictwo w rynku pracy jest niskie, a liczba osób zagrożonych ubóstwem utrzymuje się na niedopuszczalnie wysokim poziomie.

Te różnice perspektyw gospodarczych i społecznych mogą prowadzić do napięć społeczno-politycznych i wymagają odpowiedniej reakcji UE, tak aby żadna osoba ani żaden region nie pozostały w tyle.

Wspieranie trwałej konwergencji gospodarczej i odporności jest głównym celem **polityki spójności UE**, w ramach której w latach 2014-2020 wraz ze współfinansowaniem krajowym uruchomiona zostanie kwota ponad 480 mld euro.

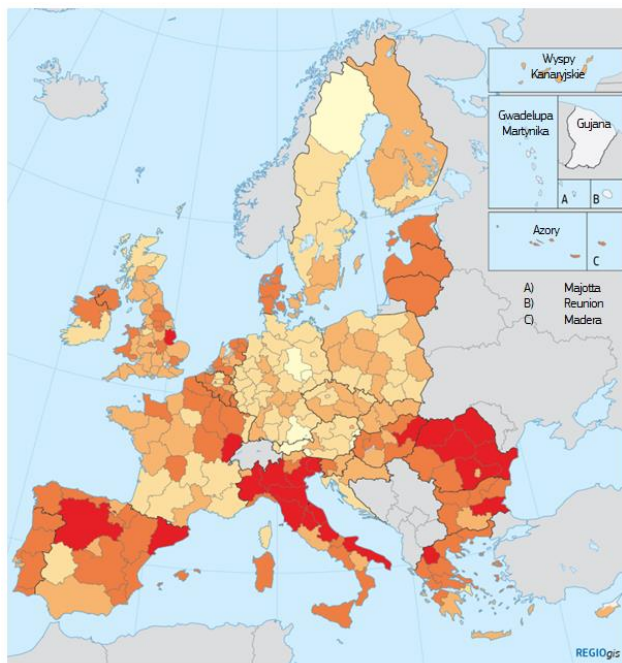
Obecna generacja programów obejmuje ważne reformy. Koncentrują one więcej finansowania na kluczowych europejskich priorytetach, takich jak zatrudnienie, włączenie społeczne, umiejętności, badania naukowe i innowacje, energia i efektywne gospodarowanie zasobami. Cele

---

<sup>5</sup> Unijny program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

programów są ustalane z góry. Usprawniono ogólne ramy gospodarcze, prawne i instytucjonalne inwestycji. Podobnie, w ramach polityki ustanowiono ścisłe powiązanie między współfinansowanymi inwestycjami a szerszym programem zarządzania gospodarczego i reformami strukturalnymi.

### Globalizacja: czy Europa jest na nią przygotowana?



#### Czynniki ryzyka związane z globalizacją i zmianami technologicznymi

Liczba czynników ryzyka na 4 możliwe (zob. przypis)



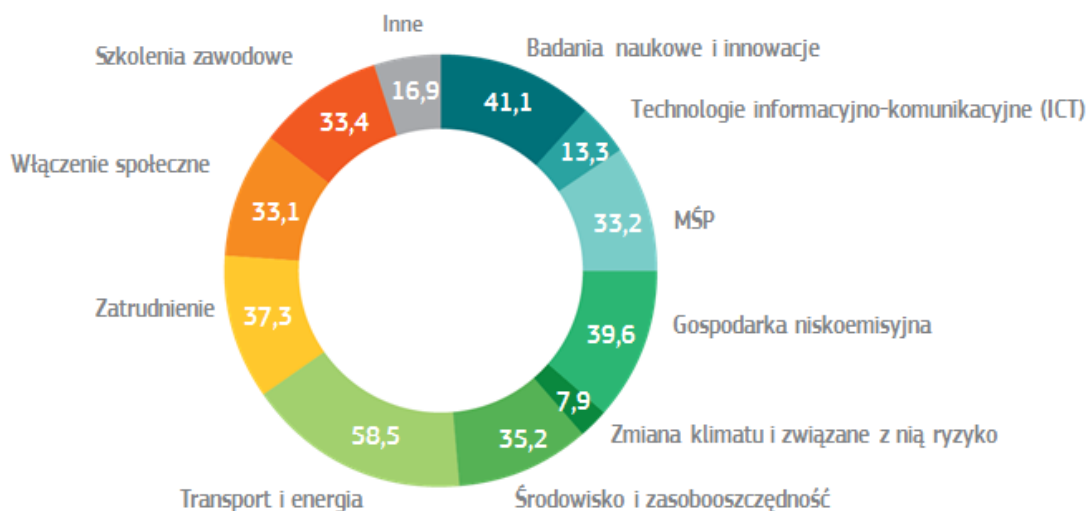
Czynnik ryzyka definiuje się jako wartość ujemną dla pierwszego wskaźnika i wartość powyżej średniej regionów UE dla kolejnych wskaźników:

- Wzrost zatrudnienia w przemyśle w latach 2000-2013 (UE: -1,3 %)
- Odsetek osób zatrudnionych w produkcji niskich technologii, 2015 r. (UE: 5,5 %)
- Odsetek osób w wieku od 25 do 64 lat o niskim poziomie wykształcenia, 2015 r. (UE: 23,3 %)
- Zmiana jednostkowego kosztu pracy w przemyśle wytwórczym w latach 2000-2013 (UE: 14,3 %)

Źródło: Komisja Europejska

### Co jest finansowane z polityki spójności?

W mld euro



*Ramka 2 – Przykłady wyników osiągniętych w ramach polityki spójności w latach 2007-2013*

- Wydatki na cele społeczne: 9,4 mln osób znalazło pracę, a 8,7 mln obywateli uzyskało kwalifikacje.



- Wszystkie państwa członkowskie i regiony opracowały strategie inteligentnej specjalizacji, aby lepiej ukierunkować swoje działania w zakresie badań naukowych i innowacji. Wsparcie to umożliwiło realizację około 95 tys. projektów w zakresie badań naukowych i innowacji oraz stworzenie 42 tys. nowych stanowisk dla naukowców.
- Około 400 tys. MŚP otrzymało wsparcie w ramach polityki spójności, w wyniku czego powstało ponad 1 mln nowych miejsc pracy.
- Duża część wydatków UE przeznaczonych na działania związane ze zmianą klimatu i ochroną środowiska pochodzi ze środków na politykę spójności. Przykładowo ponad 6 mln osób uzyskało dostęp do lepszego zaopatrzenia w wodę, a 7 mln – do zmodernizowanych oczyszczalni ścieków.
- Oprócz drugorzędnych sieci łączących odległe regiony z resztą Europy państwa członkowskie wybudowały lub wyremontowały również 2 600 km linii kolejowych i 2400 km dróg należących do sieci transeuropejskiej.

Chociaż ogólne wyniki działań w zakresie polityki spójności są pozytywne, w niektórych obszarach nadal potrzebne są reformy.

Po pierwsze, w ostatnich latach polityka spójności skutecznie rekompensowała zmniejszający się na skutek kryzysu poziom inwestycji krajowych i regionalnych. Pozwoliło to uniknąć większych zakłóceń, lecz wynikające z tego wyższe stopy dofinansowania z budżetu UE ograniczyły ogólny wysiłek inwestycyjny.

Po drugie, mimo iż w ramach polityki spójności zareagowano na kryzys, podwyższając poziom dofinansowania i dostosowując programy tak, aby lepiej zaspokajały zmieniające się potrzeby społeczno-gospodarcze, konieczne jest również zbadanie, w jaki sposób polityka spójności może być lepiej przygotowana i skuteczniej reagować na nieoczekiwane wydarzenia, kryzys i zmiany społeczne.

Po trzecie, być może konieczne będzie silniejsze powiązanie z zarządzaniem gospodarczym i europejskim semestrem w celu zapewnienia, aby system był prostszy, przejrzysty oraz dostarczał pozytywnych zachęt do realizowania konkretnych reform wspierających konwergencję.

Ponadto ze względu na rosnącą złożoność polityki coraz trudniej jest nią zarządzać, co jest przeszkodą dla jej wdrażania w terenie i powoduje opóźnienia. Poziomy kontroli i złożone procedury biurokratyczne utrudniają beneficjentom dostęp do tych środków i szybką realizację projektów. W związku z tym w przyszłości konieczne będzie bardziej radykalne podejście, aby uprościć proces wdrażania i umożliwić bardziej sprawne i elastyczne programowanie.

### 3.2.3 Zrównoważone rolnictwo

Rolnicy zapewniają stabilne zaopatrzenie w żywność wysokiej jakości, wyprodukowaną w zrównoważony sposób, po przystępnych cenach dla ponad 500 mln Europejczyków, wypełniając wymogi dotyczące zdrowia i dobrostanu zwierząt, ochrony środowiska i bezpieczeństwa żywności.

Zapewnienie zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego społeczności rolniczych i wiejskich jest głównym celem wspólnej polityki rolnej. W obecnych ramach finansowych na lata 2014–2020 ze wspólnej polityki rolnej przeznaczonych zostanie około 400 mld euro na finansowanie środków wspierania rynku, płatności bezpośrednich dla rolników oraz programów rozwoju obszarów wiejskich, a także na wspieranie rolnictwa zrównoważonego i zdrowej gospodarki wiejskiej. Około 70 proc. tej kwoty stanowią płatności bezpośrednie. To wsparcie dochodu częściowo wypełnia lukę między dochodami z działalności rolniczej a porównywalnymi dochodami z innych sektorów gospodarki. W wyniku ostatniej reformy tej polityki wprowadzono znaczące zmiany do systemu płatności bezpośrednich, ukierunkowane na szczególne potrzeby młodych rolników oraz mniejszych gospodarstw, specyficznych sektorów lub regionów w trudnej sytuacji, a także na ochronę środowiska.

Dzięki tej polityce obywatele europejscy mają dostęp do bezpiecznej, wysokiej jakości żywności po przystępnych cenach. Kolejne reformy wspólnej polityki rolnej sprawiły, że europejski sektor rolny jest konkurencyjny w skali światowej, stosuje ceny zbliżone do cen na rynku światowym oraz osiąga solidne i wciąż rosnące wyniki eksportowe. Wciąż jednak istnieją ogromne różnice w rozwoju sektora rolnictwa. Na niektórych obszarach wiejskich nie ma wiarygodnych alternatywnych źródeł zatrudnienia i dochodu poza rolnictwem. Jednak niektórzy rolnicy mają obecnie dostęp do innych form dochodów pozarolniczych, np. z turystyki i rekreacji, energii wiatrowej, biogazu oraz energii słonecznej.

Tereny rolne pokrywają niemal połowę powierzchni UE. To sprawia, że rolnicy odgrywają zasadniczą rolę w ochronie zasobów naturalnych (wody, powietrza, gleby i różnorodności biologicznej), realizacji działań w dziedzinie klimatu oraz kształtowaniu wartościowych krajobrazów. We wspólnej polityce rolnej ustanowiono konieczne przepisy i środki zachęty w celu zapewnienia, aby rolnictwo i leśnictwo przyczyniały się do rozwiązywania globalnych palących problemów związanych ze środowiskiem i klimatem oraz dostarczały dobra publiczne zgodnie z oczekiwaniami obywateli. Do tych kluczowych narzędzi należą działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, które zachęcają rolników do przyjmowania i dostosowywania strategii i praktyk zarządzania oraz do podejmowania działań w celu ochrony i poprawy stanu zbiorników wodnych, gleby, różnorodności biologicznej oraz walorów krajobrazowych, jak również łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do jej skutków. Pojawia się jednak coraz więcej głosów, aby wspólną politykę rolną w jeszcze większym stopniu skupić na zapewnianiu dóbr publicznych związanych z ochroną środowiska i działaniem w dziedzinie klimatu. Wymagałoby to lepiej ukierunkowanych i dostosowanych do potrzeb regionów środków wsparcia.

#### Bilans handlowy rolnictwa świadczy o konkurencyjności sektora

W mln euro



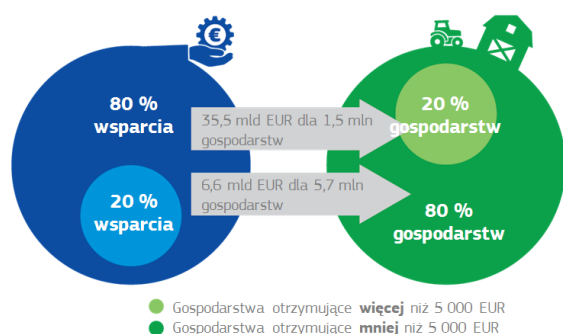
Źródło: Komisja Europejska

Brak jest porozumienia co do niezbędnego poziomu wsparcia dochodów, jeżeli uwzględni się konkurencyjność w obrębie sektora. W niektórych przypadkach płatności te nie przyczyniają się do rozwoju strukturalnego sektora, lecz prowadzą do wzrostu cen gruntów, co może utrudniać wejście na rynek młodych rolników.

Na płatności bezpośrednie nadal mają wpływ głównie historyczne uprawnienia; płatności te w większości trafiają do dużych gospodarstw i właścicieli gruntów w zamożniejszych państwach członkowskich. Średnio 20 proc. beneficjentów otrzymuje około 80 proc. płatności. Ten ogólny obraz nie ukazuje jednak ogromnych różnic, jakie występują między państwami członkowskimi. Dla przykładu 92 proc. rolników w Rumunii i 97 proc. na Malcie prowadzi małe gospodarstwa,

podczas gdy w Niemczech małe gospodarstwa stanowią mniej niż 9 proc. ogólnej liczby gospodarstw.

Kto korzysta ze wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej?



Źródło: Komisja Europejska

Większość płatności w ramach wspólnej polityki rolnej jest finansowana w pełni z budżetu UE, co stwarza bezpośrednie powiązanie między beneficjentami a Unią. Polityka ta dociera do rolników i mieszkańców nawet w najbardziej peryferyjnych regionach Europy, wywołując istotny efekt domina dla rozwoju gospodarczego i społecznego, a także zwiększając odporność tych obszarów. Oprócz działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, finansowanych w ramach drugiego filara wspólnej polityki rolnej, jest to jedyny obszar polityki zarządzany wspólnie z państwami członkowskimi, bez współfinansowania krajowego.

Zmiany, jakie zaszły w ostatnich latach, pokazują, że z budżetu UE wielokrotnie trzeba było zapewnić doraźne wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych, aby zareagować na szczególne wydarzenia, takie jak spadek cen produktów mlecznych lub rosyjski zakaz importu niektórych produktów rolnych. Konieczne jest zatem zastanowienie się nad właściwą równowagą instrumentów w przyszłej wspólnej polityce rolnej – między środkami z zakresu polityki i środkami finansowymi, dotacjami i instrumentami finansowymi, narzędziami zarządzania ryzykiem i innymi mechanizmami rynkowymi, aby reagować na zagrożenia i nieoczekiwane niepożądane wydarzenia w sektorze rolnym.

#### *Ramka 3 – Przykłady wyników osiągniętych w ramach wspólnej polityki rolnej*

- 70 proc. gruntów rolnych UE objętych jest środkami zazieleniania, na które przeznacza się 60 mld euro
- Około 47 mln hektarów, a więc w przybliżeniu 25 proc. europejskich użytków rolnych zostało objętych umowami o zarządzaniu w zakresie przyjaznych dla środowiska praktyk rolniczych dotyczących wody, gleby i różnorodności biologicznej
- Stworzenie i rozwój ponad 200 tys. przedsiębiorstw na obszarach wiejskich (wsparcie na założenie działalności gospodarczej dla 145 tys. młodych rolników oraz 62 tys. mikroprzedsiębiorstw)
- Wsparcie dla ponad 25 tys. projektów infrastrukturalnych związanych z ochroną środowiska, takich jak budowa systemów kanalizacyjnych i usprawnienie gospodarowania odpadami na obszarach oddalonych i wiejskich
- 2,4 tys. lokalnych grup działania otrzymało wsparcie na opracowanie i wdrożenie strategii rozwoju swoich lokalnych obszarów

### **3.3 Zarządzanie migracjami**

Granica zewnętrzna UE coraz częściej staje się miejscem ludzkich tragedii, gdzie UE wraz z państwami członkowskimi musi podejmować natychmiastowe działania. Jednocześnie należy

lepiej zarządzać migracją we wszystkich jej aspektach. UE powinna dążyć do zapewnienia państwom członkowskim narzędzi do tego służących, zarówno w średniej, jak i długiej perspektywie.

Zarządzanie migracjami jest wspólną odpowiedzialnością nie tylko państw członkowskich, ale także państw trzecich tranzytu i pochodzenia migrantów. Dzięki połączeniu polityki wewnętrznej i zewnętrznej UE i państwa członkowskie wypracowują kompleksowe podejście opierające się na wzajemnym zaufaniu i solidarności między państwami członkowskimi i instytucjami.

Jeżeli chodzi o zarządzanie przepływami migracyjnymi, to obecny budżet UE już wspiera państwa członkowskie w ustanawianiu odpowiednich ram przyjmowania i ochrony, które uwzględniają podstawowe przyczyny migracji i chronią obszar Schengen. Na te wyzwania w latach 2015–2017 przeznaczono ponad 17 mld euro, co stanowi 3,7 proc. budżetu UE.

Przykładowo budżet UE został wykorzystany do utworzenia tzw. „hotspotów” w Grecji i we Włoszech, które oferują łącznie ponad 9 000 miejsc. W 2016 r. łącznie zapewniono schronienie ponad 35 tys. osób w Grecji, początkowo w namiotach, a następnie w kontenerach dostosowanych do warunków zimowych, a także 417 bezpiecznych miejsc dla małoletnich bez opieki. W 2016 r. nowo utworzona Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej pomogła uratować 174 500 osób w regionie Morza Śródziemnego.

### **3.4 Wyzwania zewnętrzne, bezpieczeństwo, pomoc humanitarna i rozwój**

W ostatnich latach Europa musiała stawić czoła nowym wyzwaniom zewnętrznym wynikającym z niestabilnej i podatnej na zagrożenia sytuacji w bezpośrednim sąsiedztwie Unii i dalszych regionach. Obywatele UE są ogólnie zaniepokojeni kwestiami migracji, terroryzmu i zagrożeń dla bezpieczeństwa zewnętrznego i chcą, by te problemy, w tym kwestia obronności, były rozwiązywane na szczeblu europejskim. Oczekują też, że Europa będzie odgrywać wiodącą rolę na świecie, zarządzać skutkami globalizacji, bronić porządku opartego na prawie, dobrego rządzenia, demokracji, praworządności, praw człowieka oraz zrównoważonego rozwoju gospodarczego, a także utrzymywać stabilność i bezpieczeństwo, w szczególności w bezpośrednim sąsiedztwie Europy. Niemal 9 na 10 Europejczyków uważa, że wspieranie krajów rozwijających się jest ważne. 82 proc. jest zdania, że pomaganie innym przynosi korzyści wszystkim i bez wątpienia leży w interesie europejskim. Ponadto dostrzegają oni wyraźną wartość dodaną, jaką zapewnia podejmowanie działań na szczeblu europejskim w przypadku spraw zewnętrznych.

Obecnie na działania zewnętrzne UE przeznacza się 96,5 mld euro; kwota ta obejmuje 30,5 mld euro z pozabudżetowego 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju na pomoc partnerskim krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku. W budżecie UE około 6 proc. obecnych WRF jest przydzielonych na działania zewnętrzne, z czego największa pula środków finansowych jest przeznaczona na Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (19,7 mld euro), Europejski Instrument Sąsiedztwa (15,4 mld euro) oraz Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (11,7 mld euro). Kwota 8 mld euro jest przeznaczona na pomoc humanitarną. Budżet ten w ostatnich latach był ciągle mobilizowany i wzmacniany przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych marginesów, aby sprostać licznym kryzysom humanitarnym i innym sytuacjom nadzwyczajnym w sąsiedztwie Europy, które doprowadziły do wzrostu liczby osób wysiedlonych, bezprecedensowych potrzeb humanitarnych i większej złożoności sytuacji kryzysowych i które – jak się przewiduje – będą nadal występowały.

Działania zewnętrzne UE są prowadzone w krajach partnerskich poza Unią, ale chronią także interesy i bezpieczeństwo europejskich obywateli. UE i jej państwa członkowskie odgrywają kluczową rolę we wspieraniu innych państw na świecie, będąc największym darczyńcą pomocy rozwojowej i humanitarnej, między innymi dzięki wspólnemu zobowiązaniu do przeznaczania 0,7 proc. DNB na oficjalną pomoc rozwojową. Działania zewnętrzne UE wspierają stabilność

w państwach graniczących z UE i w dalszych regionach, przyczyniają się do eliminacji ubóstwa w krajach rozwijających się oraz propagują współpracę w obszarach będących przedmiotem zainteresowania UE. Zwalczają również podstawowe przyczyny nieregularnej migracji i brutalnego ekstremizmu. Środki UE zwykle stanowią podstawę, do której dochodzi finansowanie na rzecz rozwoju z państw członkowskich, aby za pomocą wspólnego programowania i wdrażania zwiększać masę krytyczną UE i wpływ w krajach partnerskich.

Nowe wyzwania dla działań zewnętrznych UE, określone w globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, wskazują na konieczność zbadania, czy finanse UE są dostosowane do tych nowych priorytetów oraz czy skuteczne są rozmaite instrumenty stosowane w tym obszarze, między innymi delegatury Unii. Dotyczy to zwłaszcza obronności, a także inwestycji zewnętrznych UE, w przypadku których potrzebne mogą być możliwości przyciągnięcia znaczących środków prywatnych i osiągnięcia istotnych skutków mających wpływ na pokój, stabilność i silne powiązania gospodarcze. Doświadczenia ostatnich lat pokazują też, że konieczna jest ściślejsza koordynacja polityki zewnętrznej i wewnętrznej, w tym w zakresie wypełniania celów zrównoważonego rozwoju zapisanych w agendzie ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i w porozumieniu klimatycznym z Paryża, jak również wdrażania ram partnerstwa z państwami trzecimi w zakresie migracji.

## 4. SCENARIUSZE NA PRZYSZŁOŚĆ FINANSÓW UE

Struktura przyszłego budżetu UE musi się opierać na jasnej wizji priorytetów Europy oraz mocnym postanowieniu inwestowania w obszary, które zapewnią siłę gospodarczą, zrównoważony rozwój, solidarność i bezpieczeństwo w przyszłości.

Należy zdać sobie jasno sprawę z luki w finansach UE spowodowanej wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii oraz potrzebą finansowania nowych priorytetów. W obowiązujących ramach finansowych środki na nowe priorytety pozyskuje się głównie dzięki maksymalnemu wykorzystaniu wszystkich dostępnych mechanizmów elastyczności.

W przyszłości kwestie takie jak zarządzanie migracjami, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, kontrola granic zewnętrznych, walka z terroryzmem i obronność trzeba będzie uwzględniać w budżecie w perspektywie długoterminowej, wraz z kontynuacją inwestycji na rzecz stabilności i zrównoważonego rozwoju w krajach partnerskich. Wielkość, struktura i treść przyszłego budżetu UE będą musiały odpowiadać ambicjom politycznym, jakie Unia Europejska wyznaczy sobie na przyszłość. Czy Unia będzie tylko kontynuowała obecne działania, czy je ograniczy, czy będzie działać na różnych prędkościach, czy będzie dążyć do radykalnej zmiany koncepcji, czy też zdecyduje się na więcej wspólnych działań?

Trzeba będzie dokonać trudnych wyborów. Czy Europa może wywiązywać się z obecnych zobowiązań politycznych i realizować nowe priorytety, mając do dyspozycji kurczący się budżet? Jeśli nie, to gdzie należy dokonać cięć i obniżyć ambicje? Czy lukę w finansach należy wypełnić, podwyższając wkłady 27 państw członkowskich, wykorzystując alternatywne źródła dochodów czy też stosując oba te warianty, tak aby UE-27 mogła wspólnie zdziałać więcej? Niezależnie od wyniku tych rozważań poziom ambicji politycznej musi być dostosowany do środków umożliwiających działanie.

[Budżet UE zdolny do sprostania wyzwaniom wewnętrznym i globalnym](#)



Źródło: Komisja Europejska

### 4.1 Na co należy położyć nacisk w przyszłym budżecie UE?



#### 4.1.1 Reagowanie na bieżące trendy i nowe wyzwania

Budżet UE powinien w dalszym ciągu reagować na bieżące trendy, które kształtować będą UE w nadchodzących latach. Istnieje też szereg nowych wyzwań, w przypadku których budżet UE będzie miał do odegrania większą rolę niż obecnie. Należy do nich zarządzanie nieregularną migracją i uchodźcami, w tym integracja uchodźców, kontrola granic zewnętrznych, bezpieczeństwo, cyberbezpieczeństwo, walka z terroryzmem oraz wspólna obrona.

Po pierwsze, ograniczanie różnic gospodarczych i społecznych między państwami członkowskimi oraz w obrębie tych państw jest niezwykle istotne dla Unii, której celem jest wysoce konkurencyjna społeczna gospodarka rynkowa dążąca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. Jest to szczególnie ważne w przypadku strefy euro, gdzie różnice te zagrażają zrównoważonemu rozwojowi unii gospodarczej i walutowej w średniej perspektywie. W dokumentach otwierających debatę, dotyczących społecznego wymiaru Europy i wykorzystania możliwości płynących z globalizacji przedstawiono szereg pomysłów do rozważenia. Nadrzędnym priorytetem byłoby inwestowanie w ludzi, od kształcenia i szkolenia po zdrowie, równość i włączenie społeczne. Opcją do rozważenia, wzorowaną na gwarancji dla młodzieży, byłaby gwarancja dla dzieci finansowana ze środków UE. W przypadku wydatków na cele społeczne istotne znaczenie ma dotarcie do osób najbardziej potrzebujących, zwłaszcza w regionach, gdzie występują znaczące nierówności społeczne. W tym celu konieczne może być zweryfikowanie obecnych kryteriów wydatkowania.

Po drugie, choć znaczna część zasobów finansowych przeznaczonych na obronę Europy w dalszym ciągu pochodzić będzie ze środków krajowych, panuje zgodne przekonanie, że konieczne jest dalsze wspólne działanie, na przykład w obszarach badań i rozwoju, konkurencyjności europejskiej bazy przemysłowej i udzielania zamówień publicznych, gdzie z budżetu UE powinno się finansować Europejski Fundusz Obronny, aby optymalnie wykorzystywać środki finansowe. Należy też zapewnić zdolność budżetu do zwiększenia obecnej pomocy dla państw partnerskich w zakresie budowania potencjału, a także zwiększyć jego komponent wojskowy/obronny, w przypadku którego potrzebna byłaby większa solidarność w finansowaniu działań operacyjnych, w tym misji wojskowych wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Podsumowując, nowe ambicje w obszarze obronności wymagać będą zapewnienia w budżecie po 2020 r. stałych środków z różnych źródeł. Wkład z budżetu UE do Europejskiego Funduszu Obronnego w wysokości 1,5 mld euro rocznie wraz z wkładami państw członkowskich na finansowanie wspólnych projektów rozwojowych mogłyby przynieść inwestycje w badania w dziedzinie obronności i rozwój zdolności obronnych o łącznej wartości 5,5 mld EUR w skali roku po 2020 r.

Po trzecie, Komisja w dokumencie otwierającym debatę dotyczącym pogłębienia unii gospodarczej i walutowej zwróciła szczególną uwagę na pomysł tworzenia zachęt celem wspierania reform strukturalnych. Zachęty te, które mogłyby przybrać formę nagród finansowych, uwzględniałyby ekonomiczny, finansowy lub polityczny koszt reformy strukturalnej w perspektywie krótkoterminowej i miałyby za zadanie ułatwić skuteczne przeprowadzenie tych reform. Mogłyby być stosowane albo w ramach polityki spójności albo nowego, odrębnego funduszu dostępnego dla wszystkich państw członkowskich. Taki system zachęt powinien wspierać realizację unijnych polityk i działań zgodnie z zaleceniami dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru. Techniczne wsparcie tych działań również mogłoby być finansowane z budżetu UE. Komisja starannie oceni te warianty, zanim zacznie rozważać konkretne inicjatywy.



Kluczowe znaczenie podczas opracowywania i wdrażania unijnych polityk ma dbałość o podstawowe wartości UE<sup>6</sup>. W debacie publicznej pojawiły się nowe sugestie, aby powiązać wypłatę środków z budżetu UE ze stanem praworządności w państwach członkowskich. Poszanowanie praworządności jest ważne nie tylko dla obywateli Unii, ale także dla inicjatyw, innowacji i inwestycji przedsiębiorstw, które będą się rozwijać najlepiej tam, gdzie ramy prawne i instytucjonalne są w pełni zgodne ze wspólnymi wartościami Unii. Istnieje zatem wyraźny związek między rządami prawa a skuteczną realizacją inwestycji prywatnych i publicznych wspieranych z budżetu UE.

Po czwarte, istotna jest odpowiedź na pytanie, czy kolejny budżet UE powinien zakładać pewnego rodzaju mechanizm stabilizujący. W dokumencie dotyczącym pogłębienia unii gospodarczej i walutowej Komisja zaproponowała wprowadzenie już przy okazji kolejnych wieloletnich ram finansowych mechanizmu stabilizacji makroekonomicznej. Taki mechanizm chroniłby przed poważnymi wstrząsami, których wpływ na poszczególne państwa jest różny (tzw. wstrząsy asymetryczne). Miałby on postać programu ochrony inwestycji, programu reasekuracji krajowych ubezpieczeń od bezrobocia lub funduszu „na czarną godzinę”. Dostęp do tego mechanizmu byłby uzależniony od spełnienia jasno określonych warunków.

Takie warianty byłyby finansowane ze środków pochodzących z istniejących instrumentów bądź z nowego instrumentu. Przedmiotem dyskusji jest kwestia, czy taki mechanizm stabilizacji powinien być powiązany z nowym mechanizmem zdolności fiskalnej, który jest pomyślany wyłącznie dla państw strefy euro, czy może rolę takiego mechanizmu stabilizacji mógłby pełnić budżet UE, biorąc pod uwagę, że już teraz strefa euro generuje 85 proc. unijnego PKB. W dokumencie dotyczącym pogłębienia unii gospodarczej i walutowej zaproponowano jako jeden z wariantów, że mechanizm stabilizacji „powinien powstać w ramach UE i mógłby być otwarty dla wszystkich państw członkowskich UE”.

Wprowadzenie mechanizmu stabilizacji fiskalnej dla strefy euro wniosłoby nową jakość do finansów unijnych. W perspektywie długoterminowej przytoczony dokument zainicjował też debatę na temat w pełni ukształtowanego budżetu strefy euro, który cechowałby się znacznie szerzej zdefiniowanymi celami, dużo większymi zasobami oraz własnym strumieniem dochodów.

Po piąte, koniecznie należy przestawić się na nowe modele zrównoważonego wzrostu gospodarczego, które w sposób holistyczny i integracyjny łączą aspekty gospodarcze, społeczne i związane z ochroną środowiska. Aby przyjęcie takich modeli mogło się powieść, niezbędne są duże inwestycje, przy czym największe potrzeby inwestycyjne dotyczyć będą infrastruktury związanej z niskoemisyjnymi źródłami energii, zarówno w zakresie wytwarzania, jak i przesyłu i dystrybucji. Przykładowo, by UE osiągnęła swoje cele w dziedzinie energii i klimatu, udział odnawialnych źródeł energii w wytwarzaniu energii elektrycznej musi wzrosnąć blisko dwukrotnie do 2030 r. Budżet Unii może podzielać jak katalizator stymulujący dodatkowe niezbędne inwestycje prywatne lub publiczne.

Po szóste, wszystkie istniejące instrumenty będą musiały zostać poddane analizie. Choć w niniejszym dokumencie rozważana jest przede wszystkim reforma dwóch polityk, na które przeznaczane są największe wydatki (tj. wspólna polityka rolna i polityka spójności), z testu europejskiej wartości dodanej nie należy wyłączać żadnego programu ani instrumentu finansowanego z budżetu unijnego. Musimy się zastanowić, czy wszystkie istniejące instrumenty są niezbędne i czy istnieje możliwość łączenia lub zamykania programów. Jeszcze większe

---

<sup>6</sup> Za pomocą unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości monitorowany jest szereg czynników związanych z jakością, niezależnością i efektywnością krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, takich jak niezależność sędziów.

znaczenie ma konieczność zapewnienia spójności polityki między instrumentami unijnymi, tak by wszystkie przyczyniały się do osiągnięcia celów UE i ułatwiały realizację reform w państwach członkowskich. Dla przykładu, w obszarze finansowania MŚP ci sami beneficjenci mogą się kwalifikować do otrzymania wsparcia z kilku instrumentów objętych różnymi programami (COSME, „Horyzont 2020” i EFIS) lub wdrażanych przez państwa członkowskie za pomocą polityki spójności. Taka oferta powielających się produktów wywołała pewną dezorientację wśród pośredników finansowych, niepewnych w ramach jakiego programu wnioskować o finansowanie. Należy uzgodnić zasady i warunki mające zastosowanie w tym samym obszarze polityki.

Istnieją też przykłady wskazujące, że wśród unijnych programów dochodzi do konkurencji i efektu wypierania, jak w przypadku infrastruktury, gdzie choć w zamierzeniu kredyty i gwarancje z EFIS mają uzupełniać instrument dłużny „Łącząc Europę”, doświadczenia z wdrażania sugerują, że wprowadzenie EFIS spowodowało wykorzystanie instrumentu „Łącząc Europę” i funduszy polityki spójności.

Po siódme, aby usprawnić osiągnięcie wyników, konieczne może być zmniejszenie liczby instrumentów polityki zewnętrznej, natomiast zwiększenie ich elastyczności. Mogłoby to ułatwić wewnętrzną realokację środków między priorytetami regionalnymi lub tematycznymi w razie potrzeby szybkiego reagowania na sytuację kryzysową.

Włączenie Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) do budżetu UE i do WRF jest też często dyskutowane jako możliwość zwiększenia jedności budżetu i jego rozliczalności. Taki wariant może mieć również wady, ponieważ niektóre z obecnych działań, jak na przykład Instrument na rzecz Pokoju w Afryce, mogą nie być zgodne z unijnymi zasadami budżetowymi.

Przypadków, gdy państwa członkowskie przenoszą wydatki z budżetów krajowych do budżetu UE, nie należy postrzegać jako wzrostu netto poziomu wydatków, lecz raczej jako sposób przeniesienia istniejących wydatków z budżetów państw do budżetu UE, dzięki czemu powinny one co do zasady przynosić wyższą wartość dodaną. Oznacza to na przykład, że jeżeli EFR zostanie włączony do budżetu UE i do WRF, to łączna wielkość WRF powinna się zwiększyć o wielkość tego funduszu.

Wreszcie, udana realizacja polityk UE zależy od silnej i skutecznej europejskiej służby obywatelskiej. Od 2013 r. instytucje Unii Europejskiej wypełniają podjęte zobowiązanie, jakim jest zmniejszanie liczby personelu. Dzieje się tak, mimo że przybyło im nowych obowiązków, np. w zakresie zarządzania kryzysem uchodźczym lub reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa, bądź w delegaturach Unii za granicą. Przyszły budżet UE powinien zatem uwzględniać silną europejską służbę obywatelską, która będzie atrakcyjna dla utalentowanych młodych ludzi z całej Unii i zdolna realizować priorytety wynikające z bieżącego procesu refleksji. Decyzje dotyczące przyszłych polityk i instrumentów powinny uwzględniać wpływ na zasoby ludzkie.

Dalsza redukcja personelu może zagrozić sprawnemu funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej. Analogicznie, poprzednie reformy skutkowały redukcją wynagrodzeń, wydłużeniem czasu pracy i podniesieniem wieku emerytalnego. Nie ma wątpliwości, że wśród młodych ludzi z państw członkowskich o względnie wysokim dochodzie w przeliczeniu na jednego mieszkańca spada zainteresowanie pracą w instytucjach UE. Wprawdzie warunki pracy mogą być tylko jednym z wielu czynników branych pod uwagę przy podejmowaniu takich decyzji, to trend ten daje się wyraźnie zauważyć.

#### **4.1.2 Reforma wspólnej polityki rolnej**

Wspólna polityka rolna wnosi znaczącą wartość dodaną dla Europejczyków i wypełnia cele zawarte w Traktacie. Była to pierwsza wspólna polityka, jaką UE ustanowiła, i z czasem mocno ewoluowała za sprawą wielu reform. W obecnej debacie rozważane są różne warianty dalszej

reformy tej polityki, aby zwiększyć jej efektywność i uczynić ją bardziej sprawiedliwą, a jednocześnie osiągać jej niezmiennie cele, jakimi są bezpieczna i zdrowa żywność, konkurencyjność sektora, godziwy poziom życia ludności wiejskiej oraz ochrona zasobów naturalnych, krajobrazu i środowiska, a także działania w dziedzinie klimatu. Wpływ tej polityki daleko wykracza poza stabilizację dochodów rolników. Wiele obszarów wiejskich czuje się jednak pozostawionych w tyle. Coraz więcej jest głosów opowiadających się za polityką, która kładłaby większy nacisk na zapewnianie dóbr publicznych, takich jak bezpieczna i zdrowa żywność, oraz na gospodarowanie substancjami odżywczymi, reagowanie na zmianę klimatu, ochronę środowiska oraz wkład w gospodarkę o obiegu zamkniętym.

Trwają prace nad modernizacją i uproszczeniem wspólnej polityki rolnej. Jednym z rozważanych wariantów jest propozycja bardziej efektywnego ukierunkowania płatności bezpośrednich, tak by zapewnić dochód wszystkim rolnikom w całej UE, zwłaszcza na obszarach peryferyjnych i w najuboższych gospodarstwach. Taki wariant mógłby ograniczyć płatności bezpośrednie dla dużych gospodarstw.

Wariantem wartym rozważenia jest wprowadzenie do pewnego stopnia krajowego współfinansowania płatności bezpośrednich, by utrzymać ogólne poziomy bieżącego wsparcia. Do celów radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi można by stworzyć narzędzia zarządzania ryzykiem. Wszelkie zmiany musiałyby zapewnić, że zachowany zostanie jeden z kluczowych atutów tej polityki: ochrona sprawnie działającego rynku wewnętrznego zapewniająca równe warunki działania dla wszystkich producentów w całej UE.

Dobrze funkcjonujące społeczności wiejskie są niezbędne dla zapewnienia zrównoważonego charakteru zdecydowanej części terytorium UE. W tym kontekście istnieje możliwość poprawy i zwiększenia efektu synergicznego z innymi funduszami. Proponuje się zrationalizowanie działań różnych funduszy strukturalnych na obszarach wiejskich i unikanie powielania się działań.

Istnieje pole do dalszego usprawnienia funkcjonowania tej polityki przez położenie większego nacisku na zachęcanie rolników do dostarczania dóbr i usług publicznych w zakresie środowiska i klimatu. Rolników należy zachęcać do inwestowania w nowe technologie i ochronę środowiska w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich przy pomocy środków zachęty na podstawie umów. Zmniejszyłoby to obecne obciążenie administracyjne po stronie wszystkich rolników.

#### **4.1.3 Reforma polityki spójności**

Istnieje szereg różnych opcji, które mogłyby poprawić skuteczność polityki spójności i zwiększyć wpływ realizowanych w jej ramach inwestycji.

Po pierwsze, można by uelastyczyć politykę spójności, by lepiej radziła sobie z nowymi wyzwaniami, np. przez nieprzydzielanie części środków. Analogicznie, bardziej elastyczny Fundusz Dostosowania do Globalizacji zdolny do objęcia swoim zakresem szerszego zestawu środków gospodarczych i społecznych mógłby stać się bardziej wydajny przez bliższe powiązanie go z polityką spójności. Przyczyniłoby się to także do ogólnej elastyczności budżetu.

Po drugie, konieczne jest szybsze wdrażanie polityki spójności i zapewnienie bardziej harmonijnego przejścia między okresami programowania. Można tu rozważyć szereg środków, takich jak bardziej restrykcyjne zasady umarzania, krótsze procedury zamykania programów oraz szybsze i bardziej elastyczne procesy mianowania organów zarządczych i programowania.

Po trzecie, braki w zdolnościach administracyjnych i niska jakość instytucjonalna negatywnie wpływają na konkurencyjność, ograniczają skuteczność inwestycji i stwarzają poważne utrudnienia dla wzrostu gospodarczego. Należy wzmocnić w budżecie UE budowanie zdolności administracyjnych w powiązaniu z najważniejszymi obszarami inwestowania, które otrzymują wsparcie ze środków unijnych. Można by rozważyć nowe podejścia do budowania zdolności

administracyjnych, np. przez lepszą koordynację dostępnych instrumentów i większe zaangażowanie Komisji. Inicjatywa dotycząca regionów słabiej rozwiniętych podjęta w ramach polityki spójności była ważnym projektem pilotażowym, więc można by wykorzystać te jej elementy, które się sprawdziły.

Po czwarte, należy zwiększyć poziomy współfinansowania krajowego polityki spójności, by lepiej dostosować te poziomy do różnych państw i regionów oraz zwiększyć poczucie odpowiedzialności i obowiązku. Trzeba też zadać pytanie, czy środki z polityki spójności powinny być dostępne dla lepiej rozwiniętych krajów i regionów.

Po piąte, jednolity fundusz inwestycyjny lub jednolity zestaw zasad dotyczących istniejących funduszy zapewniłby bardziej spójne inwestowanie i ułatwiłby beneficjentom życie. Spójność można również poprawić za pomocą jednolitego zbioru przepisów dotyczących polityki spójności i innych instrumentów finansowania odnoszących się do takiego samego rodzaju programów lub projektów. Pozwoliłoby to osiągnąć większą komplementarność, na przykład między polityką spójności i programem „Horyzont 2020” lub instrumentem „Łącząc Europę”.

Po szóste, można by poddać rewizji obecny system alokacji środków. Można by dodać nowe kryteria, na przykład związane z wyzwaniem, przed jakim stoi Europa, począwszy od kwestii demograficznych i bezrobocia po włączenie społeczne i migrację, oraz od innowacji po zmianę klimatu.

#### 4.2 Jak powinien funkcjonować przyszły budżet UE?

Po ustaleniu, jakie cele ma wypełniać przyszły budżet UE, na etapie jego projektowania należy uwzględnić szereg czynników.

##### *Ramka 4 – Zasady reformy*

Projektowi przyszłego budżetu UE powinny przyświecać następujące nadrzędne zasady:

- **Europejska wartość dodana:** Finansowanie powinno koncentrować się na obszarach o najwyższej wartości dodanej przy uwzględnieniu różnych aspektów, o których mowa w sekcji 2, takich jak koncentrowanie się na wynikach.
- **Rozliczalność:** Debata na temat przyszłego budżetu UE będzie się odbywać w sposób demokratyczny i przejrzysty. Należy stosować możliwie jak najmniej dodatkowych instrumentów poza budżetem UE, gdyż zakłócają one zrozumienie budżetu i zagrażają kontroli demokratycznej, przejrzystości i dobremu zarządzaniu.
- **Większa elastyczność w oparciu o stabilne ramy:** Wieloletnia struktura budżetu UE stanowi jego atut. Warunkiem koniecznym dla inwestycji długoterminowych jest pewność i przewidywalność. Doświadczenie pokazuje jednak, że większa elastyczność jest niezbędna do reagowania na kryzysy i nieprzewidziane wydarzenia. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w bardziej elastycznej strukturze i większa część budżetu powinna pozostać nieprzydzielona.
- **Uprozczone przepisy:** Nie należy zniechęcać obywateli do ubiegania się o unijne finansowanie z powodu nadmiernej biurokracji. W dalszym ciągu należy zatem starać się ograniczać biurokrację i upraszczać zasady wdrażania. W osiągnięciu tego pomogłoby dążenie do ustanowienia **jednego zbioru przepisów**.

##### 4.2.1 Stabilność i elastyczność

Istnieje potrzeba osiągnięcia odpowiedniej równowagi między stabilnością a elastycznością finansowania.

Jednym z czynników tej równowagi jest **okres obowiązywania** ram finansowych. Poprzednie WRF prawie zawsze obowiązywały przez siedem lat; obecnie minimalny okres przewidziany w Traktacie to pięć lat. Większość państw członkowskich, regionów i zainteresowanych stron jest więc przyzwyczajona do działania w takim cyklu. Skrócenie obecnego siedmioletniego okresu do pięciu lat ograniczyłoby przewidywalność finansowania. Mogłoby to stanowić problem, zwłaszcza w przypadku inwestycji, które wymagają więcej czasu. Oznaczałoby to również, że przygotowania do kolejnych WRF musiałyby się rozpocząć już na początku okresu obowiązywania poprzednich, co jeszcze bardziej ograniczyłoby możliwość wyciągnięcia wniosków na przyszłość. Instytucje znalazłyby się w sytuacji permanentnych negocjacji.

Z drugiej strony jednak krótszy okres obowiązywania zapewniłby większą elastyczność i ułatwiłby dostosowywanie ram do nieprzewidzianych wydarzeń. Ponadto okres pięcioletni pokrywałby się z kadencjami Parlamentu Europejskiego i Komisji. Wzmocniłoby to demokratyczną debatę na temat unijnych priorytetów w zakresie wydatkowania i wyraźniej postawiłoby budżet w centrum uwagi europejskiej polityki.

Innym wariantem są WRF na okres 5+5 lat z obowiązkową śródkresową rewizją w celu dostosowania ram do nowych priorytetów. Taki wariant wymagałby jednak w pierwszym rządzie ustanowienia pułapów WRF oraz podstaw prawnych dla całego okresu obowiązywania do 10 lat. To może stanowić silny czynnik zniechęcający do uzgadniania jakichkolwiek większych zmian w połowie okresu obowiązywania WRF w porównaniu do rzeczywistych negocjacji w sprawie nowych ram.

Są inne sposoby zaspokojenia potrzeby elastyczności. Doświadczenia ostatnich lat pokazały, w jakim stopniu ograniczona jest obecna struktura, jeśli chodzi o jej zdolność dostosowania się do nieprzewidzianych potrzeb. Jednym z czynników jest fakt, że wydatki są dokonywane wyłącznie w określonych kategoriach, a przesunięcia środków między działami budżetu nie są łatwe. Kolejną przyczyną jest duża liczba różnych programów i linii budżetowych, które z czasem stworzono. Efektem tego jest znaczna liczba różnych instrumentów, często pokrywających się ze sobą.

Elastyczność finansów UE jest też ograniczona z uwagi na fakt, że około 80 proc. WRF stanowią zasoby z góry przydzielone do konkretnych obszarów polityki, państw członkowskich lub pul środków dla państw trzecich. Istniejące mechanizmy szybkiego przesuwania środków finansowych na nowe priorytety lub między latami umożliwiły pewne dopasowania. Obecna elastyczność nie wystarczyłaby jednak do tego, by sprostać znanym wyzwaniom i nieoczekiwanych przyszłym wydarzeniom o porównywalnej skali w niestabilnym środowisku. Jednym wariantem mogłoby być odłożenie w każdym programie wydatków pewnej części środków, często nazywanej rezerwą niezaprogramowaną, która pozostałaby nieprzydzielona i zarezerwowana na nieoczekiwane wydarzenia.

Ponadto rezerwa kryzysowa finansowana z niewykorzystanych środków z lat poprzednich mogłaby stanowić dodatkowe zasoby na wypadek wyjątkowych okoliczności, zaś usprawniony Fundusz Dostosowania do Globalizacji mógłby również zwiększyć elastyczność. Mogłoby to pozwolić Unii na zwiększenie wsparcia dla zmian strukturalnych w obszarach dotkniętych skutkami globalizacji i zmian technologicznych.

#### **4.2.2 Instrumenty finansowe i rozszerzona architektura finansowa UE**

Ważnym źródłem elastyczności finansów UE są instytucje i instrumenty, które uzupełniają budżet UE, takie jak Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Fundusz Rozwoju, fundusze powiernicze Unii Europejskiej i inne instrumenty.

Instrumenty finansowe, takie jak gwarancje, kredyty i pożyczki oraz kapitał własny, mogą odgrywać ważną rolę, umożliwiając UE „uzyskanie więcej mniejszym nakładem środków” oraz



uzyskując efekt dźwigni finansowej, szczególnie w okresie ograniczeń budżetowych. Jednym z istotnych niedawnych przykładów jest Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych.

Udane wykorzystanie takich instrumentów jest uzależnione od istnienia jasnej strategii i zestawu kryteriów umożliwiających ustalenie, jakie narzędzia są najbardziej odpowiednie do potrzeb rynku, beneficjentów i zamierzonych celów. Instrumenty finansowe są stosowne tylko dla projektów generujących dochód. Z tego względu nadal potrzebne będą dotacje i subsydia w przypadku projektów, które nie generują dochodów, na przykład badań podstawowych, niektórych rodzajów programów infrastrukturalnych lub inwestycji w kapitał ludzki, takich jak Erasmus lub granty przyznawane w ramach działania „Marie Curie”.

Liczba instrumentów finansowych na poziomie UE oraz mające do nich zastosowanie przepisy są przeszkodą w ich efektywnym wykorzystaniu. Jednym z wariantów rozwiązania tego problemu mogłoby być włączenie tych instrumentów do jednego funduszu, który zapewniałby kredyty i pożyczki, gwarancje oraz instrumenty podziału ryzyka – w połączeniu z unijnymi dotacjami w stosownych przypadkach – w zależności od projektu i obszaru (tzw. „windows”) dla różnych dziedzin polityki (jak badania, innowacje, środowisko, wsparcie MŚP, infrastruktura, w tym na rzecz efektywności energetycznej), aby służyć różnym celom.

Europa może uczynić więcej dla zapewnienia warunków dla rozwoju przedsiębiorstw. Finansowanie spółek o średniej kapitalizacji i MŚP poza fazą rozruchu jest wciąż trudne i wielu przedsiębiorców opuszcza Europę w poszukiwaniu odpowiednich inwestycji kapitałowych. W tym celu w 2016 r. Komisja ustanowiła paneuropejski fundusz funduszy w wysokości 1,6 mld euro, który stanie się operacyjny w ciągu 2017 r. To podejście mogłoby zostać rozszerzone, aby zapewnić stabilne finansowanie na etapie „scale-up” rozwoju projektów lub przedsiębiorstw.

Te nowe instrumenty finansowe na poziomie UE oraz kredyty i pożyczki, gwarancje i instrumenty kapitałowe zarządzane przez państwa członkowskie w ramach polityki spójności mogłyby się wzajemnie uzupełniać. Komplementarność różnych instrumentów powinno się zapewnić za pomocą ścisłej koordynacji, jednakowych przepisów i wyraźniejszego rozgraniczenia interwencji.

#### **4.2.3 Uproszczenie, skupienie się na wynikach i efektywne zarządzanie budżetem UE**

Dobrze opracowane przepisy są niezbędne, aby zapewnić odpowiednie wydatkowanie unijnych funduszy i ochronę pieniędzy podatników. Nadmierna biurokracja może przeszkodzić w osiąganiu wyników oraz zniechęcić obywateli i przedsiębiorstwa do pełnego korzystania z budżetu UE.

Podjęto już istotne kroki w celu uproszczenia budżetu UE, ale wciąż istnieje znaczące pole do dalszego ograniczania złożoności przepisów. Jest to pożądane w wielu obszarach wydatków, zwłaszcza tam, gdzie trudności w spełnieniu wymagań dotyczących sprawozdawczości i monitorowania prowadzą do znaczących opóźnień w realizacji projektu. Złożoność przepisów jest przyczyną większej liczby błędów i wyższych kosztów dla ostatecznych odbiorców oraz zwiększa ryzyko nieprzestrzegania przepisów. Istnieje wyraźna potrzeba połączenia programów, których cele są podobne, na przykład w obszarach efektywności energetycznej lub obywatelstwa. Podobnie w dziedzinie polityki zewnętrznej właściwe byłoby ograniczenie liczby instrumentów, a jednocześnie zwiększenie ich elastyczności przez usunięcie wszelkich sztucznych barier między priorytetami regionalnymi lub tematycznymi.

Jednym z rozwiązań może być „jednolity zbiór przepisów” regulujący wszystkie procesy i instrumenty bądź stosowanie takich samych przepisów i warunków w przypadku jednakowych rodzajów projektów. Może się to przyczynić do zapewnienia radykalnego uproszczenia i ograniczenia biurokracji, a jednocześnie zwiększyć widoczność i wspierać większą spójność



różnych inwestycji UE. Może też ograniczyć obciążenie administracyjne dla beneficjentów, którzy w przypadku takich samych rodzajów inwestycji nie będą musieli przestrzegać różnych przepisów w zależności od źródła finansowania. Odbiorców wsparcia tak naprawdę interesuje prostota przepisów a nie źródło finansowania.

Zgodnie z tym podejściem wykonanie budżetu powinno się skupiać na maksymalnym wykorzystaniu każdego wydanego euro z punktu widzenia wzrostu gospodarczego i wartości dodanej. Choć w tej dziedzinie osiągnięto znaczny postęp, to obecne ramy wykonania opierające się na wielu różnych dokumentach prawnych są skomplikowane, co utrudnia ocenę postępów i osiągnięć oraz informowanie o nich.

Ponadto istnieje potrzeba odbudowania zaufania między różnymi instytucjami za pomocą proporcjonalnych kontroli, które zależą nie tylko od wielkości, ale także od wiarygodności poszczególnych instytucji oraz skuteczności systemów zarządzania i kontroli. Jasny krok w tym kierunku umożliwiłby też państwom członkowskim (a także Komisji) racjonalizację systemów zarządzania i odnośnych rozwiązań instytucjonalnych – mnożenie systemów instytucjonalnych pomyślanych dla poszczególnych funduszy jest luksusem, na który może nas nie stać. Zwłaszcza w państwach członkowskich można by dzięki temu osiągnąć znaczący instytucjonalny przyrost wydajności i redukcję kosztów administracyjnych zarządzania programem. Optymalne wykorzystanie Prokuratury Europejskiej może się przyczynić do uproszczenia i efektywności ochrony budżetu UE.

#### **4.3 Dochody służące wsparciu polityki UE**

Istnieje ścisły związek między decyzjami dotyczącymi tego, na co przeznaczają się budżet UE, a wyborem źródeł finansowania tego budżetu.

Rozważaniom nad reformą strony wydatków budżetu UE powinna zatem towarzyszyć krytyczna ocena sposobu finansowania tego budżetu – a więc systemu zasobów własnych – oraz możliwości zreformowania tego systemu, aby był bardziej efektywny i zapewniał większe wsparcie dla realizacji unijnej polityki. Obecne podejście do finansowania jest zbyt skomplikowane, nieprzejrzyste i roi się w nim od złożonych mechanizmów korekcyjnych. W przyszłości system ten powinien być prosty, sprawiedliwy i przejrzysty.

Wieloletnia debata na temat dochodów, z których finansowany jest budżet UE, koncentrowała się na bardziej widocznym powiązaniu zasobów własnych z kluczowymi obszarami polityki UE, w szczególności jednolitym rynkiem i trwałym wzrostem gospodarczym, a także na uproszczeniu tego systemu. W idealnym świecie zasoby własne UE jednocześnie byłyby wynikiem kluczowej polityki UE o widocznej europejskiej wartości dodanej, byłyby postrzegane jako sprawiedliwe i stanowiłyby źródło finansowania stabilnej i znaczącej części budżetu UE. Dobrym na to przykładem mogą być tradycyjne zasoby własne z należności celnych.

Istnieje wiele możliwych źródeł dochodów, które można wykorzystać do celów finansowania budżetu UE (wykres 15 pokazuje te najczęściej wymieniane), choć żadne z nich samo w sobie nie spełnia wszystkich kryteriów uznanych za konieczne w przypadku zasobów własnych. Niektóre mogą zapewnić stabilne i znaczące dochody i doprowadzić do rzeczywistego przekształcenia strony dochodów. Inne oznaczałyby skromniejsze dochody, ale mogłyby być bardziej istotne lub akceptowalne z politycznego punktu widzenia, w szczególności gdyby towarzyszyły priorytetowym celom politycznym, takim jak obniżenie emisyjności europejskiej gospodarki, pogłębienie jednolitego rynku i unia gospodarczej i walutowej czy finansowanie nowych priorytetów.

Ostatecznie najlepszy wybór zależeć będzie od głównych celów przyszłej reformy oraz od tego, czy wyznaczona zostanie docelowa wielkość budżetu UE, która powinna być finansowana z nowych zasobów własnych.

## Źródła dochodów – wybór wariantów



Wbrew często wygłaszanym opiniom nowe zasoby własne niekoniecznie zwiększyłyby wielkość budżetu UE. Decyzje dotyczące poziomu wydatków są podejmowane w kontekście wieloletnich ram finansowych, a więc decyzje dotyczące ewentualnego zwiększenia obecnego poziomu wydatków musiałyby zostać podjęte w zależności od wyniku bieżącego procesu refleksji. Przy niezmiennych poziomach wydatków nowe zasoby własne automatycznie ograniczyłyby udział zasobów własnych opartych na DNB, które odgrywają rolę zasobów uzupełniających i wypełniają wszelkie luki w celu pokrycia wydatków UE w zależności od kształtowania się poziomu pozostałych zasobów własnych. Niedawno opublikowane sprawozdanie powołanej wspólnie przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych pod przewodnictwem Mario Montiego<sup>7</sup> zawiera kompleksową analizę wspomnianych kwestii. W sprawozdaniu tym oceniono szereg możliwych źródeł dochodów w powiązaniu z najistotniejszymi kryteriami (np. sprawiedliwość, efektywność, stabilność, przejrzystość, nacisk na europejską wartość dodaną, demokratyczna rozliczalność itp.). Postępy w zakresie koordynacji podatkowej, zwłaszcza w obszarze opodatkowania osób prawnych oraz opodatkowania transakcji finansowych ułatwiłoby wykorzystanie pewnych form zasobów własnych. W oparciu o bieżącą debatę można by rozważyć szereg możliwości reformy obecnego systemu.

### Ramka 5 – Warianty systemu „zasobów własnych”

- Obecny system zasobów własnych opartych na VAT mógłby zostać zreformowany i uproszczony. Skrajnym wariantem byłoby jego całkowite zniesienie.
- Wraz z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii rabat, który został wprowadzony jako ustępstwo na rzecz tego państwa w przeszłości, stanie się nieaktualny. To samo dotyczy rabatów na finansowanie rabatu brytyjskiego. Pozostałe rabaty wygasną z końcem 2020 r. Wyeliminowanie rabatów otworzyłoby drogę do znaczącego uproszczenia systemu dochodów. Najlepiej byłoby, gdyby gruntowna reforma polityki UE skoncentrowana na najwyższej wartości dodanej spowodowała, że wszelkie rabaty stałyby się niepotrzebne.
- Wszelkie nowe zasoby własne powinny zostać pomyślane tak, aby nie tylko finansowały część budżetu UE, ale także towarzyszyły jej głównym obszarom polityki. Dla przykładu można by zastosować wspólne podatki energetyczne lub środowiskowe, tak aby zapewnić równe warunki działania przedsiębiorstwom i przyczyniać się do globalnej walki ze zmianą klimatu.

<sup>7</sup>

[http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf)

- W podobny sposób odsetek wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych lub podatek od transakcji finansowych mógłby zostać przeznaczony na wzmocnienie jednolitego rynku, odzwierciedlenie korzyści jednolitego rynku dla największych przedsiębiorstw oraz wsparcie walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania.
- Wraz z przyszłym pogłębianiem unii gospodarczej i walutowej dochody z renty emisyjnej – a więc dochody z tytułu emisji waluty – mogłyby w dłuższej perspektywie stać się podstawą zasobów własnych UE.
- Za dochody do budżetu UE mogłyby zostać uznane środki generowane bezpośrednio w wyniku polityki i kompetencji UE, takie jak – w długiej perspektywie – dochody z aukcji w ramach systemu handlu emisjami, opłaty z tytułu przekroczenia poziomu emisji przez pojazdy, a także – w dłuższej perspektywie – opłaty w ramach przyszłego europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż wnoszone przez osoby przekraczające granicę UE, lub podobne opłaty.
- Przy wprowadzaniu zasobów własnych należy zwrócić uwagę na ich przejrzystość, prostotę, stabilność, spójność z celami unijnej polityki, wpływ na konkurencyjność i zrównoważony wzrost gospodarczy oraz równy podział między państwami członkowskimi.

Źródło: Komisja Europejska

#### **4.4 Dalsze działania**

Warianty przyszłych finansów UE, które przedstawiono w tej sekcji są różne i mają różny charakter. Dotyczą one tego, na co powinno się przeznaczać budżet UE; w jaki sposób powinno się go finansować; jak należy zreformować niektóre kluczowe obszary polityki; a także jaka powinna być struktura i organizacja samego budżetu.

Rozważając możliwe scenariusze dotyczące przyszłego budżetu UE, trzeba uwzględnić łącznie wszystkie te powiązane ze sobą aspekty. Temu poświęcona jest następna sekcja.

## 5. MOŻLIWE SCENARIUSZE DLA UE-27

W białej księdze przedstawiono pięć przykładowych scenariuszy o różnym wpływie na finanse UE z punktu widzenia wielkości budżetu, jego struktury oraz zakresu zmian/modernizacji. Połączenia wariantów są możliwe, a różne elementy są ze sobą kompatybilne, jako że warianty i scenariusze ani nie są zupełnie odrębne, ani nie wykluczają się nawzajem.

Niektóre kwestie horyzontalne są wspólne dla wszystkich scenariuszy.

Pierwszą jest zapewnienie najbardziej efektywnego sposobu wydatkowania unijnych pieniędzy: wydatki powinny koncentrować się na programach o udowodnionej europejskiej wartości dodanej, które zostały opracowane z myślą o osiągnięciu wyników przy minimalnych kosztach. Osiągnięcie wyników powinno być najważniejszym elementem następnej generacji programów.

Po drugie, aby odpowiedzieć na jednomyślny apel państw członkowskich i beneficjentów finansowania UE, we wszystkich scenariuszach jako drugi wspólny czynnik modernizacji budżetu UE wskazano jego uproszczenie. Należy zapewnić ogólną spójność i komplementarność różnych programów i instrumentów oraz zapobiegać ich powielaniu się już na etapie opracowywania. Aby uprościć wdrażanie, takie same przepisy w miarę możliwości powinny mieć zastosowanie do tych samych rodzajów interwencji, w perspektywie zakładając przejście do jednolitego zbioru przepisów.

Trwające procesy modernizacji istniejących programów i polityk byłyby kontynuowane, na przykład w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej, polityki spójności, programów badawczych i innych. Programy, które osiągają słabsze wyniki, mogłyby zostać zaniechane lub włączone do innych programów.

Po trzecie wszystkie scenariusze wymagają uwzględnienia elastyczności w reagowaniu na nieoczekiwane wydarzenia i nieprzewidziane potrzeby. Instrumenty szczególne w budżecie UE okazały się mieć kluczowe znaczenie w rozwiązywaniu problemów związanych z migracją i bezpieczeństwem w obecnych WRF. Możliwe, że trzeba je będzie usprawnić i wzmocnić, aby zapewnić większą wbudowaną elastyczność w programach wydatkowania.

Wreszcie, we wszystkich scenariuszach powinny zostać zniesione rabaty na wkłady państw członkowskich. Zrezygnowano by również ze sprawozdawczości na temat sald netto lub znacząco usprawniono jej metodologię, aby lepiej odzwierciedlała ona rzeczywistość, zaś narodowe traktowanie wkładów do budżetów UE zostałyby dostosowane.

Zgodnie z tą logiką, do rozważenia jest pięć podstawowych wariantów przyszłości finansów UE:

- **Kontynuacja:** UE-27 kontynuuje realizację pozytywnego programu reform;
- **Mniej wspólnych działań:** UE-27 wspólnie podejmuje mniej działań we wszystkich obszarach polityki;
- **Niektóre państwa robią więcej:** UE-27 pozwala grupom państw członkowskich podejmować więcej działań w określonych obszarach;
- **Radykalna zmiana koncepcji:** UE-27 podejmuje więcej działań w niektórych obszarach, w innych zaś mniej;
- **Znacznie więcej wspólnych działań:** UE-27 postanawia podejmować wspólnie więcej działań we wszystkich obszarach polityki.

# Scenariusz

# 1

Kontynuacja



## Ogólna tendencja i wielkość

- **Zasadniczo stabilny budżet**
- **Odzwierciedla obecny program reform UE-27**
- **Niższe relatywne udziały polityki spójności i polityki rolnej w celu finansowania nowych priorytetów**
- **Większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji**

## Wydatki

- **Wspólna polityka rolna**
  - Lepiej ukierunkowane wsparcie dla rolników znajdujących się w szczególnie trudnych warunkach (np. małe gospodarstwa, obszary góryste i regiony słabo zaludnione) oraz narzędzia zarządzania ryzykiem dla wszystkich gospodarstw
  - Inwestowanie w rozwój obszarów wiejskich (zwłaszcza środki rolnośrodowiskowe)
- **Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna**
  - Niższy poziom inwestycji dla wszystkich regionów
  - Wyższe poziomy współfinansowania krajowego i wykorzystanie instrumentów finansowych
  - Większy nacisk na włączenie społeczne, zatrudnienie, umiejętności, innowacje, zmianę klimatu, energię i transformację ekologiczną
- **Nowe priorytety**
  - Bezpieczeństwo wewnętrzne/zewnętrzne, migracja i kontrola graniczna; obronność (badania naukowe i rozwój, zdolności);
- **Reformy strukturalne związane z europejskim semestrem**
  - Środki zachęty za pośrednictwem polityki spójności lub specjalnego funduszu

## Dochody

- **Obecny system bez rabatów**
- **Budżet UE jest finansowany z innych źródeł dochodów lub opłat**

# Scenariusz

## 2

### Mniej wspólnych działań



#### Ogólna tendencja i wielkość

- **Znacząco ograniczony budżet**
- **Nacisk na funkcjonowanie rynku wewnętrznego**
- **Znacząco ograniczone kwoty na politykę spójności i politykę rolną**
- **Znacznie większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji**

#### Wydatki

- **Wspólna polityka rolna**
  - Wsparcie wyłącznie dla rolników znajdujących się w szczególnie trudnych warunkach (np. małe gospodarstwa, obszary górzyste i regiony słabo zaludnione)
  - Narzędzia zarządzania ryzykiem dla wszystkich gospodarstw
- **Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna**
  - Wsparcie tylko dla państw objętych polityką spójności oraz na rzecz współpracy transgranicznej
  - Nacisk wyłącznie na włączenie społeczne, zatrudnienie, umiejętności, innowacje, zmianę klimatu, energię i transformację ekologiczną
- **Utrzymanie programów jednolitego rynku** (sieci transeuropejskie, cła, ochrona konsumentów, agencje)
- **Brak finansowania nowych priorytetów** (bezpieczeństwo, kontrola graniczna, migracja, obronność)
- **Zaprzestanie innych programów** (Erasmus, badania naukowe i innowacje, pomoc najbardziej potrzebującym, zdrowie, kultura, obywatelstwo itp.)

#### Dochody

- **Obecny system bez rabatów**



# 3

## Scenariusz

Niektóre państwa robią więcej



### Ogólna tendencja i wielkość

- Zasadniczo stabilny budżet z możliwością zwiększenia go celem objęcia obszarów wspólnego działania
- Większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji

### Wydatki

- Jak w scenariuszu 1

### Dodatkowe budżety i innowacyjne instrumenty finansowe

- Wydatki na wzmocnioną współpracę włączone do budżetu UE (np. Prokuratura Europejska)
- Łączenie zasobów poza budżetem UE
  - fundusze powiernicze
  - dochody przeznaczone na określony cel
  - przekazywane za pośrednictwem budżetu UE lecz niepodlegające ograniczeniom wieloletnich ram finansowych
- Strefa euro
  - Stabilizacja makroekonomiczna strefy euro (ochrona inwestycji / reasekuracja ubezpieczenia od bezrobocia / fundusz „na czarną godzinę” („rainy day fund”))

### Dochody

- Jak w scenariuszu 1 + nowe polityki finansowane tylko przez uczestniczące państwa członkowskie, za pośrednictwem obecnego systemu lub
- Nowe zasoby własne (np. podatek od transakcji finansowych)
  - Nowy strumień dochodów poza obecnym systemem finansowania
  - lub doraźne wkłady finansowe

# 4

## Scenariusz

### Radykalna zmiana koncepcji



### Ogólna tendencja i wielkość

- Mniejszy budżet
- Ograniczony udział polityki spójności i wspólnej polityki rolnej
- Skupienie się na priorytetach o bardzo dużej europejskiej wartości dodanej
- Znacznie większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji

### Wydatki

- **Wspólna polityka rolna**
  - Ograniczone płatności bezpośrednie
  - Uwaga skupiona na rolnikach znajdujących się w szczególnie trudnych warunkach (np. małe gospodarstwa, obszary góryste i regiony słabo zaludnione)
  - Działania w dziedzinie rolnictwa, środowiska i klimatu oraz narzędzia zarządzania ryzykiem dla wszystkich gospodarstw
- **Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna**
  - Wsparcie tylko dla regionów uboższych oraz na rzecz współpracy transgranicznej.
  - Nacisk wyłącznie na włączenie społeczne, zatrudnienie, umiejętności, innowacje, zmianę klimatu, energię i transformację ekologiczną
- **Nowe priorytety**
  - Bezpieczeństwo i obronność (wspólne finansowanie kluczowych zdolności, wspólne udzielanie zamówień)
  - Agencja ds. zwalczania terroryzmu oraz zarządzanie migracjami z kontrolą graniczną i strażą przybrzeżną przy użyciu wspólnego sprzętu
- **Wzmocnienie istniejących priorytetów**
  - Inteligentny transport i inteligentne sieci energetyczne, obliczenia o wysokiej wydajności, światowej klasy badania naukowe i rozwój, e-transport
  - Polityka zewnętrzna
- **Reformy strukturalne związane z europejskim semestrem**
  - Środki zachęty za pośrednictwem polityki spójności lub specjalnego funduszu

### Dochody

- Uproszczenie obecnego systemu: zniesienie wszystkich rabatów, reforma lub zniesienie zasobów własnych opartych na VAT
- Nowe zasoby własne finansują część budżetu UE i przyczyniają się do osiągnięcia celów polityki (np. podatek ekologiczny, podatek od transakcji finansowych, wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych)
- Budżet UE jest finansowany z innych źródeł dochodów lub opłat

# Scenariusz

## 5

Znacznie więcej wspólnych działań



### Ogólna tendencja i wielkość

- Znacząco zwiększony budżet
- Znaczące dodatkowe finansowanie nowych priorytetów i działań zewnętrznych
- Większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji
- Podwyższenie pułapu zasobów własnych

### Wydatki

- Wspólna polityka rolna – wyższa kwota
- Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna jak w scenariuszu 1 plus:
  - Wzmocniony wymiar socjalny (np. gwarancje dla dzieci)
  - Wzmocniony wymiar współpracy terytorialnej
  - Wzmocniony wymiar miejski
- Nowe priorytety i priorytety o wysokiej wartości dodanej jak w scenariuszu 4
- Reformy strukturalne związane z europejskim semestrem
  - Środki zachęty za pośrednictwem polityki spójności lub specjalnego funduszu
- Wspólna polityka w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, wspólne finansowanie i udzielanie zamówień publicznych, budżet UE uzupełniony o fundusz pozabudżetowy
- Instrument funduszu venture capital
- W pełni funkcjonujący budżet strefy euro oraz Europejski Fundusz Walutowy
- Wzmocnione działania zewnętrzne; Europejski Fundusz Rozwoju włączony do budżetu

### Dochody

- Gruntowna reforma wykraczająca poza założenia scenariusza 4
- Nowe zasoby własne finansują dużą część budżetu UE i przyczyniają się do osiągnięcia celów polityki
- Budżet UE jest finansowany z innych źródeł dochodów lub opłat

## 6. WNIOSKI: FINANSOWANIE PRZYSZŁOŚCI UE

Budżet UE i cała Unia Europejska zmieniają się po 2020 r. To pewne – utrzymanie obecnego stanu rzeczy nie jest rozwiązaniem dla naszej Unii. Budżet UE musi być prostszy, bardziej elastyczny i sprawny oraz musi umożliwiać bardziej efektywne wydatkowanie.

W jaki sposób ten budżet się zmienia i na co jest wykorzystywany, zależy od tego, jakiej przyszłości chcemy dla Unii, oraz od poziomu ambicji, na jaki się zdecydujemy, budując wspólnie tę przyszłość.

W prezentowanym dokumencie otwierającym debatę nakreślono szereg wariantów i scenariuszy dotyczących przyszłego kierunku zmian budżetu oraz sposobu, w jaki może być wykorzystywany. Celem tego dokumentu jest wywołanie dalszej debaty na temat kierunku, w jakim podąża Unia, oraz celów, jakie chcemy wspólnie osiągnąć.

To ostatni z pięciu dokumentów otwierających debatę prezentowanych w nawiązaniu do białej książki w sprawie przyszłości Europy. W sumie w tych sześciu dokumentach przedstawiono wiele idei, koncepcji i możliwości dotyczących dalszej przyszłości UE-27.

Zakres i głębina debaty i dyskusji, wywołanych dotychczas przez białą książkę i dokumenty otwierające debatę, pokazują jak ważne są te zagadnienia. Dyskusje te powinny być kontynuowane w drugiej połowie 2017 r. w jak najszerszym zakresie, zapewniając, by cała Europa zastanowiła się dokładnie nad swoją przyszłością. Przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker będzie dalej rozwijał te idee i przedstawi swoją opinię na ten temat w orędziu o stanie Unii we wrześniu.

Jeśli chodzi o przyszłe wieloletnie ramy finansowe, Komisja przeanalizuje wszystkie reakcje i odpowiedzi na białą książkę i dokumenty otwierające debatę. Umożliwi to Komisji przedstawienie wniosków w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych mniej więcej w połowie 2018 r.