KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.10.2019 r.
COM(2019) 456 final

# KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ I RADY

## Czas na decyzje w sprawie unijnych ram finansowych na lata 2021-2027

***Wkład Komisji Europejskiej w posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 17-18 października 2019 r.***

# CZAS NA DECYZJE W SPRAWIE UNIJNYCH RAM FINANSOWYCH NA LATA 2021–2027

## 1. Pora dotrzymać obietnic

Przywódcy państw członkowskich potwierdzili w czerwcu, że ich celem jest osiągnięcie porozumienia w sprawie przyszłych ram finansowych Unii przed końcem 2019 r. Od tego czasu uzyskano postępy w pracach prowadzonych pod przewodnictwem fińskiej prezydencji Rady. Pozwoliły one ustalić obszary, co do których istnieje zgoda, a także obszary wymagające znalezienia kompromisu, aby można było osiągnąć zrównoważone porozumienie, które będzie sprawiedliwe dla wszystkich.

Jeżeli do końca 2019 r. uda się wypracować porozumienie w sprawie przyszłych ram budżetowych, Unia odzyska poczucie kierunku i determinację. Unikniemy w ten sposób opóźnień i zatorów co najmniej na taką skalę jak te, które wystąpiły na początku obecnego okresu programowania i których skutki odczuły wszystkie państwa członkowskie w latach 2014 i 2015. Cel ten jest leży w zasięgu możliwości, ale do jego osiągnięcia konieczne jest silne przywództwo polityczne i determinacja, aby znaleźć rozwiązania leżące w ogólnym interesie europejskim.

Październikowe posiedzenie Rady Europejskiej będzie dla przywódców okazją do orientacyjnego wskazania kluczowych parametrów przyszłych ram, takich jak ogólna wielkość budżetu, równowaga między obszarami polityki, przyszłe finansowanie budżetu oraz warunki, od których uzależnione będzie otrzymanie finansowania. Zadaniem przywódców jest znalezienie rozwiązania zapewniającego sprawiedliwą równowagę, które będzie jednocześnie ambitne i realistyczne. Powinno ono w pełni uwzględniać stanowisko Parlamentu Europejskiego, który w dalszym ciągu broni ambitnego przyszłego budżetu.

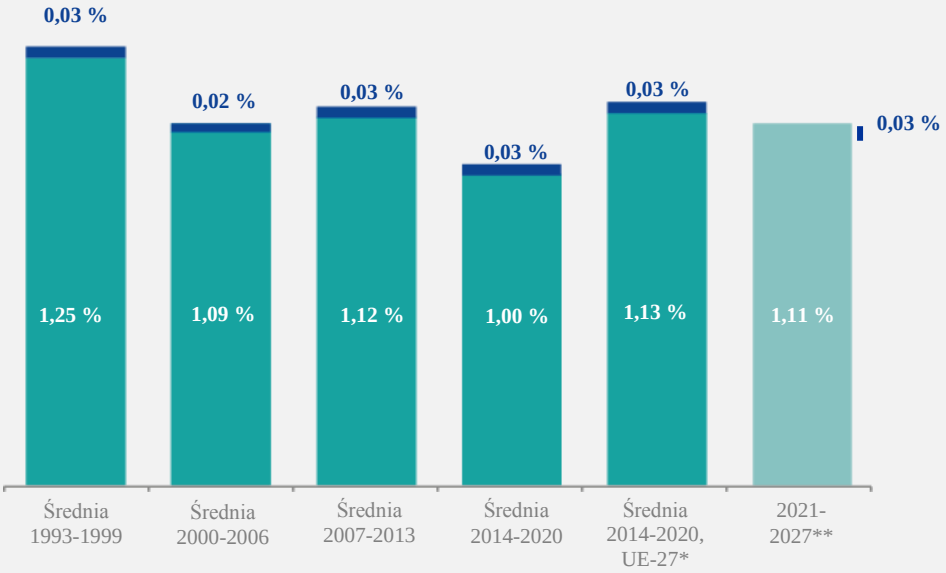
Podczas tego ostatniego etapu Komisja będzie dalej przedstawiać argumenty za nowoczesnym, sprawnym i elastycznym budżetem, którego potrzebuje Unia. Instytucje powinny podjąć teraz współpracę, aby dać Unii budżet, który zagwarantuje jej powodzenie w przyszłej dekadzie. Do uruchomienia nowych programów pozostaje zaledwie 14 miesięcy, a wciąż pozostaje wiele do zrobienia. Przyszedł czas, aby dotrzymać obietnic.

## 2. Budżet na miarę zaplanowanych zadań

Ramy finansowe na lata 2021–2027 muszą zapewnić środki niezbędne do osiągnięcia postępów w realizacji pozytywnego programu uzgodnionego w Rzymie i Sybinie. Jest to wyjątkowa okazja, by przełożyć na konkretne działania priorytety określone w strategicznym programie Rady Europejskiej i w wytycznych politycznych nowo wybranej przewodniczącej Komisji Ursuli von der Leyen. Łączna wysokość przyszłych ram finansowych musi odpowiadać ambicjom Unii, a jednocześnie uwzględniać w sprawiedliwy sposób skutki budżetowe wystąpienia Zjednoczonego Królestwa.

Komisja zaproponowała, aby wysokość długoterminowego budżetu odpowiadała 1,114 % dochodu narodowego brutto UE-27. Niektóre strony opowiadają się za ograniczeniem wysokości budżetu do 1,00 %, a inne popierają apel Parlamentu Europejskiego o zwiększenie budżetu do maksymalnie 1,3 %. Na kwoty te należy patrzeć w szerszym kontekście. Wysokość obecnego długoterminowego budżetu UE dla 28 państw członkowskich odpowiada 1,03 % dochodu narodowego brutto UE-28, z uwzględnieniem Europejskiego Funduszu Rozwoju. Po odjęciu wydatków przypadających na Zjednoczone Królestwo kwota ta odpowiada 1,16 % dochodu narodowego brutto UE-27. Jest to właściwy punkt odniesienia.

**Wielkość budżetu UE jako odsetek unijnego dochodu narodowego brutto (DNB)**




**Szacunkowe zobowiązania 2014–2020 (z wyłączeniem wydatków UK) jako % DNB UE-27*
*** Europejski Fundusz Rozwoju włączony do budżetu*

Poziom proponowany przez Komisję oznacza już redukcję w porównaniu z obecnymi ramami finansowymi. Uwzględnia on potrzebę realistycznej korekty w związku z wystąpieniem jednego z głównych płatników netto do budżetu UE, ale zwiększa jednocześnie środki niezbędne do finansowania nowych i pojawiających się priorytetów.

Długoterminowy budżet w tej wysokości nie pociągnie za sobą dużego i niezrównoważonego wzrostu wkładów państw członkowskich. To, że krajowe wkłady wzrosną do 2027 r. o około jedną trzecią w porównaniu z 2020 r., jest związane głównie z inflacją i realnym wzrostem. Czynniki te spowodują zbliżony wzrost budżetów krajowych w tym samym okresie. Pozostała różnica wynika z wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE, a także z większych inwestycji we wspólne priorytety, takie jak badania, cyfryzacja, klimat, migracja, bezpieczeństwo i obrona oraz działania zewnętrzne Unii.

Większe cięcia budżetowe uniemożliwią Unii osiągnięcie jej priorytetów i będą miały natychmiastowy wpływ na poziom wsparcia UE otrzymywanego przez regiony, a także przez europejskich rolników, studentów i naukowców. Spowoduje to poważne luki we wdrażaniu programu strategicznego uzgodnionego przez Radę Europejską w czerwcu 2019 r.

**Rada Europejska powinna zatem pilnie określić realistyczny zakres wyników, jakie można będzie uzyskać przy danej łącznej wysokości budżetu UE**. Znaczące odejście od wyważonej propozycji przedstawionej we wniosku Komisji będzie miało realne konsekwencje. Większy budżet pozwoliłby Unii dokonać więcej wspólnych osiągnięć, ale wywarłby też dodatkową presję na wysokość wkładów krajowych, chociaż presja ta zostałyby złagodzona dzięki reformie systemu finansowania budżetu UE w kształcie zaproponowanym przez Komisję. Z drugiej strony, mniejszy budżet pogorszyłby zdolność UE do skutecznego realizowania programu strategicznego i priorytetów Unii. Utrudniłoby to modernizację naszych polityk i reagowanie na pilne nowe priorytety.

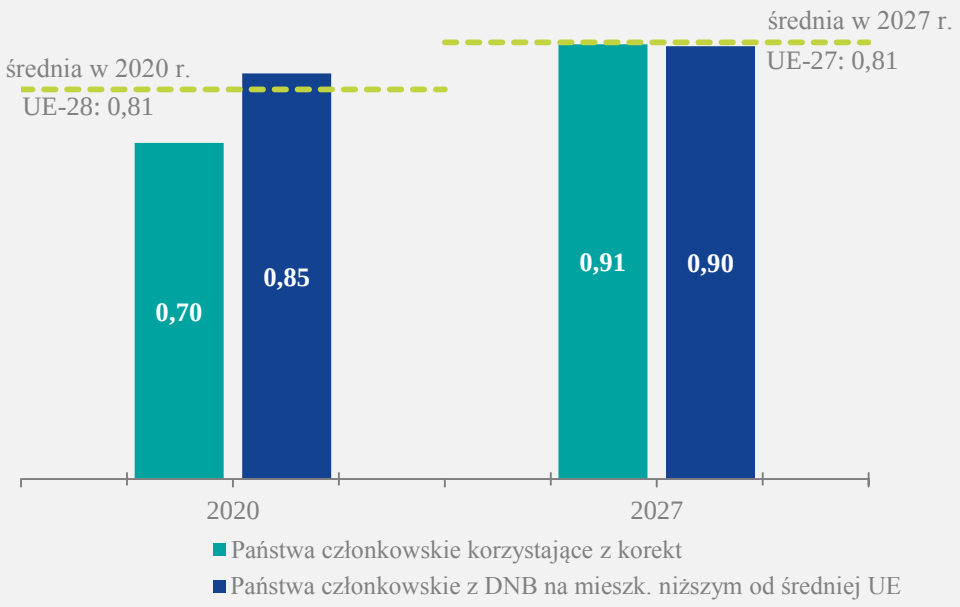
## 3. Sprawiedliwsze podejście do finansowania budżetu UE

Zrealizowane z powodzeniem programy o dużej unijnej wartości dodanej przynoszą korzyści wszystkim, niezależnie od miejsca danej inwestycji. Ponadto korzyści płynące z członkostwa w Unii są znacznie większe niż tylko kwoty uzyskiwane z budżetu. Skupianie się na „saldach netto" jest

zatem bardzo krótkowzrocznym podejściem. Jest to budżet dla wszystkich Europejczyków, inwestujący w obszary, w których połączenie zasobów na szczeblu UE może przynieść rezultaty niemożliwe do osiągnięcia w przypadku finansowania tylko z budżetów krajowych.

Obecnie wkłady wnoszone przez państwa członkowskie do budżetu UE nie odzwierciedlają solidarności ani względnego dobrobytu. Wprowadzanie rabatów i korekt doprowadziło z biegiem czasu do powstania systemu, który jest nieprzejrzysty i niesprawiedliwy. Państwa członkowskie korzystające z rabatów wnoszą mniejszy odsetek swojego dochodu niż pozostałe państwa członkowskie. Wysokość wkładu krajowego wyrażona jako odsetek dochodu narodowego brutto na mieszkańca jest najniższa w przypadku najbogatszych państw członkowskich.

**Wkłady krajowe jako odsetek dochodu narodowego brutto (DNB)**




Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE i wygaśnięcie innych korekt automatycznie położy kres obecnemu skomplikowanemu systemowi rabatów i korekt. Jest to właściwe rozwiązanie, między innymi z tego powodu, że argumentacja, którą przyjęto podczas szczytu europejskiego w Fontainebleau, straciła aktualność. W 1984 r. Zjednoczone Królestwo było względnie ubogim państwem członkowskim, a największą część unijnego budżetu stanowiły dotacje dla rolnictwa. Sytuacja jest teraz diametralnie różna: państwa członkowskie korzystające z rabatów są jednymi z najbogatszych w Unii, a struktura wydatków UE znacząco się zmieniła i zdywersyfikowała. Komisja zaproponowała w związku z tym stopniowe wycofanie rabatów w ciągu pięciu lat. **Przyszedł czas, aby Rada Europejska uzgodniła bardziej sprawiedliwy i przejrzysty system, w ramach którego wszystkich obowiązują te same zasady.**

**Rada Europejska powinna również zapewnić konieczny impuls, aby zintensyfikować prace nad określeniem nowych źródeł finansowania budżetu UE.** Wprowadzenie nowych źródeł dochodów przynosi dwojakie korzyści: z jednej strony pomogłoby jeszcze lepiej powiązać budżet z priorytetami politycznymi takimi jak przeciwdziałanie zmianie klimatu, a z drugiej strony przełożyłoby się na mniejszy wzrost wkładów krajowych.

Obecnie szerokim poparciem wśród państw członkowskich cieszy się nowy rodzaj zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi. Zwiększa się akceptacja dla nowych zasobów własnych powiązanych z unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji. Nowo wybrana przewodnicząca Komisji zapowiedziała również, iż przedstawi wnioski w sprawie rozszerzenia tego systemu na sektor morski oraz w sprawie stopniowej

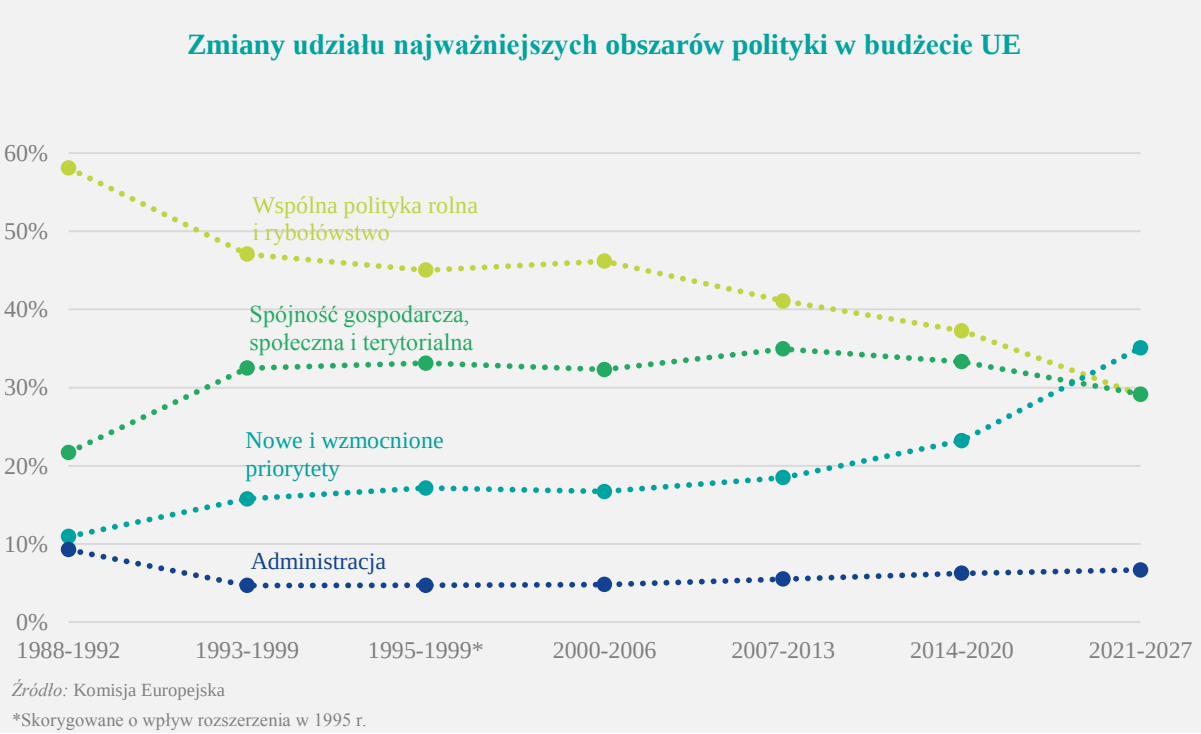
redukcji bezpłatnych uprawnień przyznawanych sektorowi lotniczemu. Można również rozważyć inne możliwe źródła dochodów.

Wśród interesariuszy panuje powszechna zgoda co do tego, że obecna sytuacja jest nie do utrzymania. Parlament Europejski jasno stwierdził, że reforma systemu zasobów własnych oraz dywersyfikacja źródeł dochodów będą miały kluczowe znaczenie przy podejmowaniu decyzji o zatwierdzeniu przyszłych ram finansowych. **Należy szybko dokończyć prace, aby przygotować grunt dla podjęcia ostatecznych decyzji w sprawie nowych zasobów własnych w ramach zrównoważonego porozumienia**.

## 4. Nowoczesny i nastawiony na osiąganie wyników budżet na miarę przyszłości

Cechą rozpoznawczą przyszłych ram finansowych musi być modernizacja. Wymaga ona zmiany proporcji między obszarami wydatków oraz przekształcenia programów w taki sposób, aby osiągnęły jak największą efektywność i wspierały w maksymalnym stopniu priorytety polityczne. Podczas debaty nad wielkością budżetu nie można pominąć kwestii jego struktury: finansowanie jest przydatne tylko wówczas, gdy jest dobrze ukierunkowane i skutecznie wdrażane.

Nowoczesny budżet wymaga znalezienia nowej równowagi między politykami, na które przeznaczane są wydatki. **Rada Europejska powinna zatem zapewnić, aby w ostatecznym porozumieniu utrzymano wyważoną propozycję Komisji, w ramach której większą rolę odgrywają nowe priorytety.**




**Rada Europejska powinna również poprzeć modernizację polityki spójności i wspólnej polityki rolnej**, które będą nadal odgrywać kluczową rolę w kształtowaniu przyszłości Europy. Komisja zaproponowała modernizację tych podstawowych filarów budżetu UE, tak aby mogły one dalej ewoluować w odpowiedzi na nowe priorytety – w tym ambitniejsze cele w zakresie klimatu i ochrony środowiska – oraz zmieniające się realia gospodarcze i społeczne.

W przyszłych ramach finansowych należy ponadto kłaść silny nacisk na spójność polityki, ściślejsze powiązanie między finansowaniem a priorytetami politycznymi oraz na zapewnienie warunków, które pozwolą osiągnąć maksymalne efekty programów. Musi to być nowoczesny budżet nastawiony na osiąganie wyników.

**Rada Europejska powinna wyrazić zdecydowane poparcie dla środków, które przyczynią się do skuteczniejszej realizacji celów budżetowych oraz zacieśnią powiązania między programami a priorytetami politycznymi Unii**. Takie ściślejsze powiązanie należy osiągnąć w szczególności poprzez:

- **ambitne podejście w zakresie działań na rzecz klimatu**: docelowy poziom co najmniej 25 % unijnych wydatków przyczyniających się do wypełniania celów klimatycznych jest ambitny i można go realistycznie osiągnąć dzięki wyznaczeniu celów sektorowych i uwzględnieniu działań na rzecz klimatu we wszystkich odpowiednich programach finansowych. Wiarygodne przepisy zabezpieczające przed negatywnymi skutkami zmiany klimatu są ważne także z punktu widzenia spójności polityk. Budżet UE będzie wnosić większy wkład w realizację priorytetów politycznych Unii dzięki skoncentrowaniu masy krytycznej wynikającej ze wsparcia UE na działaniach w dziedzinie klimatu oraz wprowadzeniu nowego kryterium przydziału zasobów na politykę spójności, które będzie powiązane z emisją gazów cieplarnianych. Wysiłki na rzecz sprawiedliwej i skutecznej transformacji klimatycznej zyskają dodatkowe wsparcie w postaci Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji zapowiedzianego przez nowo wybraną przewodniczącą Komisji;

- **kompleksową odpowiedź budżetową na wyzwania związane z migracją**: będzie ona wymagać znacznie większych środków, zarówno na instrumenty wewnętrzne, jak i zewnętrzne, silnego wsparcia dla państw członkowskich i regionów stojących przed największymi wyzwaniami i poddanych największej presji, a także poprawy zdolności reagowania, tak aby środki finansowe trafiały w odpowiednim momencie tam, gdzie są najbardziej potrzebne;

- **używanie pełnej mocy budżetu UE, aby wesprzeć niezbędne reformy krajowe i priorytety inwestycyjne** uzgodnione w ramach europejskiego semestru. W celu zapewnienia skutecznego wykonania budżetu należy również zadbać o utrzymanie ścisłego związku między finansowaniem polityki spójności a zarządzaniem gospodarczym UE. Katalizatorem niezbędnych reform strukturalnych i inwestycji będą również nowe instrumenty takie jak instrument budżetowy na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro;

- **zwiększone wsparcie na cele wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych** poprzez rozszerzony Europejski Fundusz Społeczny Plus koncentrujący się na inwestowaniu w ludzi i spójność społeczną.

Nieodzownym elementem przyszłych ram finansowych jest oprócz tego wzmocniony zestaw narzędzi służących **ochronie budżetu UE w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności**. Jest to mechanizm ochronny obejmujący wszystkie obszary wydatków, który ma na celu zapewnienie efektywnego wydatkowania budżetu UE, a nie sankcja skierowana przeciwko pewnym państwom członkowskim.

## 5. Podsumowanie – droga do porozumienia

Nadchodzi chwila prawdy w negocjacjach w sprawie przyszłych ram finansowych. Prace techniczne prowadzone od maja 2018 r., kiedy to Komisja przedstawiła swoje wnioski, postępują w bezprecedensowym tempie i zapewniają solidną podstawę dla końcowego etapu procedury. Terminy są jednak bardzo napięte. Pozostaje jeszcze wiele do zrobienia przed planowaną datą uruchomienia nowych programów w dniu 1 stycznia 2021 r. Jeżeli nie uda się osiągnąć szybko porozumienia w Radzie Europejskiej, opóźnienia ważnych inwestycji i projektów mogą okazać się jeszcze dłuższe niż miało to miejsce na początku obecnego okresu programowania i będą miały realne negatywne skutki dla beneficjentów finansowania unijnego w całej Unii.

Osiągnięcie politycznego porozumienia w Radzie Europejskiej do końca roku jest trudne, ale możliwe. Kolejny krok należy do Rady Europejskiej, która powinna wydać po październikowym posiedzeniu wytyczne polityczne dotyczące głównych kwestii poruszonych w niniejszym komunikacie. Kwestie te są ze sobą ściśle powiązane: kluczem do sukcesu będzie uzgodnienie sprawiedliwego i wyważonego pakietu przepisów, który łączyłby następujące cele:

- całkowity poziom finansowania powinien być współmierny do wspólnych priorytetów Unii;

- budżet powinien być nowoczesny i zapewniać odpowiednią równowagę między politykami oraz silny nacisk na wartość dodaną UE;

- należy przyjąć bardziej przejrzyste podejście do finansowania budżetu UE i wprowadzić nowe źródła dochodów, aby wesprzeć realizację priorytetów i zmniejszyć obciążenie z tytułu wkładów krajowych, oraz

- należy zapewnić większą spójność polityki poprzez zacieśnienie powiązań między finansowaniem a priorytetami politycznymi oraz wzmocnić zestaw narzędzi chroniących budżet.

**Komisja wzywa Radę Europejską do przedstawienia jasnych wytycznych w tych kwestiach. Wytyczne te powinny uwzględniać w pełni stanowisko Parlamentu Europejskiego.**

Parlament Europejski i Rada powinny kontynuować w jak najszybszym tempie prace nad sektorowymi programami finansowymi, opierając się na już osiągniętych dużych postępach.

Komisja podtrzymuje w pełni swoje zobowiązanie do ścisłej współpracy z Parlamentem Europejskim, Radą Europejską i Radą w celu pomyślnego zakończenia tych niezwykle ważnych negocjacji w odpowiednim terminie.