



Strasburg, dnia 11.2.2025 r.
COM(2025) 46 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-
SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

Droga ku następnym wieloletnim ramom finansowym

1. WPROWADZENIE: BUDŻET UE JAKO TRZON PRIORYTETÓW POLITYCZNYCH UNII

Budżet UE jest centralnym elementem działań politycznych Unii. Od dziesięcioleci budżet UE przyczynia się do poprawy jakości życia i źródeł utrzymania naszych obywateli, rolników, naukowców oraz do wzmocnienia kondycji przedsiębiorstw i regionów w całej Europie i poza nią. Okazał się prawdziwą wartością w przezwyciężaniu skutków pandemii i kryzysu energetycznego, utrzymując miliony miejsc pracy w okresie izolacji oraz inwestując w czystą i cyfrową przyszłość. W przeszłości, kiedy UE znalazła się w obliczu jednego z najpoważniejszych kryzysów ostatnich lat – pandemii COVID-19 i jej skutków, zareagowała, przedstawiając program NextGenerationEU i wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027. Utorowało to drogę do szybkiego ożywienia gospodarczego, a jednocześnie sprawiło, że Europa stała się bardziej ekologiczna, cyfrowa i dostosowana do przyszłych wyzwań. Kiedy rosyjska wojna napastnicza wybuchła tuż za granicą Europy i wymagała szybkich działań, budżet UE dowodził swojej skuteczności, wspierając Ukrainę i pomagając zaradzić rosnącym kosztom energii.

Skala wyzwań, przed jakimi stanęliśmy w ostatnich latach, wymagała wspólmiernej i wspólnej reakcji UE. Na pojawiające się priorytety polityczne przeznaczano znaczne nakłady, a wydatki na badania naukowe, migrację, obronę i działania zewnętrzne w porównaniu z poprzednimi budżetami wieloletnimi osiągnęły najwyższy poziom. Po raz pierwszy wraz z inwestycjami zapewniono finansowanie reform na dużą skalę, co jeszcze bardziej zwiększyło wpływ NextGenerationEU. Również i kwestia praworządności stała się priorytetowa dzięki ogólnemu systemowi warunkowości chroniącemu fundusze UE przed naruszeniami zasady praworządności w państwach członkowskich.

Nowe potrzeby i kryzysy oraz coraz częstsze apele o podjęcie działań na szczeblu UE spowodowały jednak napięcie budżetu UE do granic jego możliwości, przez co konieczny był jego przegląd śródkresowy w 2024 r. Z geopolitycznego punktu widzenia potrzebne było silne i przewidywalne wsparcie dla Ukrainy, wzmocnienie programów w zakresie migracji i zarządzania granicami, wsparcie dla partnerów sąsiadujących z UE i krajów objętych procesem rozszerzenia; zwiększonego wsparcia wymagały także technologie krytyczne. Zmienność stóp procentowych i rosnące koszty finansowania wymagały rozwiązań doraźnych i większej elastyczności. Pierwsza w historii rewizja pułapów wydatków przewidzianych w wieloletnich ramach finansowych pozwoliła na znaczne przesunięcia środków i utworzenie nowych instrumentów szczególnych.

Oczekiwania co do podjęcia działań przez UE rosną, przez co konieczne jest ponowne przemyślenie budżetu UE. Określony w wytycznych politycznych nowej Komisji i w programie strategicznym Rady Europejskiej na lata 2024–2029 cel, jakim jest wolna, demokratyczna, silna, bezpieczna, dostatnia i konkurencyjna Europa, realizowany będzie w bardzo trudnym kontekście geopolitycznym. Potrzebny będzie do tego zreformowany i wzmocniony budżet UE. Ponadto w 2028 r. rozpocznie się spłata pożyczek zaciągniętych w ramach NextGenerationEU, które były kluczowe dla zapewnienia jednolitej reakcji budżetowej na kryzys. Spłata zwiększy potrzeby finansowe ujęte w następnych ramach finansowych.

Europa ma przed sobą szczególnie trudne zadanie: nie da się stworzyć budżetu UE skrojonego na miarę naszych ambicji, a w szczególności zapewniającego zwrot pożyczek w ramach NextGenerationEU, a jednocześnie utrzymać krajowych wkładów finansowych na stałym poziomie, jeśli nie zostaną wprowadzone nowe zasoby własne. Trzeba dokonać wyboru.

W niniejszym komunikacie przedstawiono niektóre kluczowe wyzwania polityczne i budżetowe związane z następnymi ramami finansowymi, aby rozpocząć **szeroko zakrojony dialog, który pomoże w przygotowaniu wniosku dotyczącego następnych wieloletnich ram finansowych.**

2. WYZWANIA POLITYCZNE ZWIĄZANE Z NASTĘPNYMI WIELOLETNIMI RAMAMI FINANSOWYMI

Przyszły budżet UE powinien koncentrować się na wspólnych wyzwaniach, w przypadku których finansowanie na szczeblu europejskim przynosi największą wartość dodaną. Szeroki konsensus na temat tego, „co” należy finansować, czyli jakie będą potrzeby inwestycyjne w nadchodzących latach, jest niezbędny do tego, by postanowić „jak” należy je finansować – uruchamiając inwestycje prywatne, za pośrednictwem budżetów krajowych czy też z naszego wspólnego budżetu UE – oraz jakie narzędzia należy wykorzystać w ostatnim z wymienionych przypadków.

Europejską konkurencyjność ograniczają bariery utrzymujące się na jednolitym rynku, nieuczciwa konkurencja międzynarodowa, wysokie ceny energii, niedobory umiejętności i pracowników oraz trudności przedsiębiorstw w dostępie do kapitału, którego potrzebują. Gospodarka europejska ma istotne mocne strony – otwartą gospodarkę, wysoką konkurencję rynkową, utrwalony model dobrobytu społecznego charakteryzujący się niskim poziomem nierówności i wysokimi standardami sprawowania rządów, opieki zdrowotnej, edukacji i ochrony środowiska, a także wyjątkowe bogactwo kulturowe. Pewne słabości stają się jednak coraz bardziej widoczne. Skala wydatków publicznych na badania naukowe i innowacje w Europie jest zbyt mała – tylko jedna dziesiąta z nich dokonywana jest na szczeblu europejskim, są one rozłożone na wiele dziedzin i w niewystarczającym stopniu skoncentrowane na przełomowych innowacjach¹. W 2023 r. wydatki na badania i rozwój w UE wyniosły 381 mld EUR, czyli 2,22 % unijnego PKB, co oznacza, że nie osiągnięto celu wynoszącego 3 %². W 2021 r. przedsiębiorstwa z UE wydały na badania i rozwój o około 270 mld EUR mniej niż ich amerykańscy konkurenci³. Struktura przemysłowa Europy jest statyczna: w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat w UE nie utworzono żadnego przedsiębiorstwa o kapitalizacji rynkowej przekraczającej 100 mld EUR, natomiast w tym samym okresie powstało wszystkie sześć amerykańskich przedsiębiorstw o wycenie powyżej 1 bln EUR. Utrzymująca się luka w prywatnym finansowaniu inwestycji na późnym etapie wzrostu⁴ ogranicza zdolność unijnych przedsiębiorstw do zwiększania skali działalności. Różne sektory gospodarki Europy borykają się również z niedoborem wykwalifikowanej siły roboczej, spotęgowanym przez malejącą liczbę ludności aktywnej zawodowo⁵. Ogólnie rzecz biorąc, konkurencyjność Europy w przyszłości będzie zależała od naszej zdolności do rozpoczęcia

¹ M. Draghi, 2024, „Przyszłość europejskiej konkurencyjności. Część A – Strategia konkurencyjności dla Europy.”

² Źródło: Eurostat. Dla porównania w Japonii i Korei Południowej wynosi on odpowiednio 3,4 % i 4,8 % PKB.

³ M. Draghi, 2024, tamże.

⁴ Europejski Bank Inwestycyjny, 2024. „The scale-up gap: Financial markets constraints holding back innovative firms in the European Union” [Luka w zwiększaniu skali: Ograniczenia na rynkach finansowych hamujące innowacyjne przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej].

⁵ E. Letta, 2023, „Much more than a market – Speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens” [Znacznie więcej niż rynek. Szybkość, bezpieczeństwo, solidarność – wzmocnienie jednolitego rynku w celu zapewnienia zrównoważonej przyszłości i dobrobytu wszystkim obywatelom UE].

nowej epoki wynalazczości i kreatywności, w której w centrum gospodarki stawia się badania naukowe i innowacje, naukę i technologię.

Rosnące napięcia geopolityczne powodują coraz większe zagrożenia dla bezpieczeństwa UE. Europejska baza technologiczno-przemysłowa sektora obronnego jest niedoinwestowana od dziesięcioleci – w latach 1999–2021 łączne wydatki UE na obronność wzrosły o 22 %; dla porównania w Stanach Zjednoczonych wzrost ten wyniósł 66 %, w Rosji – 289 %, a w Chinach – 579 %⁶. Państwa członkowskie będące członkami NATO zobowiązały się do przeznaczania co najmniej 2 % swojego PKB na obronność, ale nie wszystkie osiągnęły ten cel; tymczasem trwają już dyskusje nad jego podwyższeniem. Współpraca jest również ograniczona – państwa członkowskie są nadal dalekie od osiągnięcia celu, który same sobie wyznaczyły ponad 15 lat temu, zakładającego wspólne inwestowanie 35 % w europejskie projekty oparte na współpracy⁷. Fragmentacja na poszczególne kraje, w warunkach ograniczonej współpracy i wynikającego z tego powielania działań, szkodzi konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw z sektora obronnego i tworzy strategiczne zależności. Większa gotowość obronna, w tym dzięki aktywom kosmicznym, i mobilność wojskowa są niezbędne zarówno jako środek odstrasżający przed przyszłą agresją, jak i w celu wspierania Ukrainy w dążeniu do pokoju. Wszystko to wymaga zwiększenia i optymalizacji wydatków na obronność w całej UE. W ramach prawdziwej Europejskiej Unii Obrony Europa będzie musiała wydawać więcej, lepiej i wspólnie. W marcu Komisja przedstawi białą księgę w sprawie przyszłości europejskiej obrony.

Wojna, brak bezpieczeństwa, ubóstwo i brak perspektyw powodują przesiedlenia ludności w samych krajach południowego sąsiedztwa UE oraz nielegalną migrację z tych krajów do Europy⁸. Europa poczyniła znaczne postępy w ustanawianiu jednolitego podejścia do migracji, azylu i granic, ale migracja nadal będzie wyzwaniem, a znalezienie trwałych rozwiązań – priorytetem dla Europejczyków. Przemyt migrantów i handel ludźmi to działalność przestępcza przynosząca zyski. Wykorzystywanie migrantów jako broni na granicach UE to jedna z nowych form hybrydowych zagrożeń sięjących niezgodę i nieufność w społeczeństwach europejskich. Następny długoterminowy budżet powinien zatem pomóc w sprostaniu wyzwaniom związanym z migracją, w tym wspierać skuteczną ochronę granic zewnętrznych UE i kompleksowe partnerstwa z krajami pochodzenia i tranzytu. Należy w nim również przewidzieć wsparcie dla państw członkowskich, aby dysponowały one wiedzą fachową, zdolnościami operacyjnymi i finansowymi, których potrzebują do wdrożenia nowego paktu o migracji i azylu.

Sukces jednolitego rynku zależy również od jego zdolności do zapewnienia korzyści wszystkim obywatelom i przedsiębiorstwom europejskim. Chociaż znacznie zmniejszono dysproporcje regionalne i terytorialne, m.in. dzięki polityce spójności UE, 29 % obywateli Unii nadal żyje w regionach, w których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 75 % średniej UE, a około 135 mln osób mieszka w miejscach, które w ciągu ostatnich dwudziestu lat powoli wytracały tempo rozwoju⁹. Małe i średnie przedsiębiorstwa zatrudniają prawie dwie trzecie siły roboczej w UE i wypracowują nieco ponad połowę jej wartości dodanej, ale wiele z nich napotyka bariery w dostępie do jednolitego rynku, takie jak skomplikowane procedury biurokratyczne, duże obciążenia administracyjne czy brak informacji i usług wsparcia¹⁰. Zapewnienie rozwoju gospodarczego w Europie wymaga odblokowania inwestycji, ale

⁶ Całkowite wydatki wojskowe, ceny stałe. Źródło: prowadzona przez SIPRI baza danych dotyczących wydatków wojskowych.

⁷ S. Niinistö, 2024, „Razem bezpieczniej: Wzmocnienie gotowości cywilnej i wojskowej Europy”.

⁸ S. Niinistö, 2024, tamże.

⁹ E. Letta, 2023, tamże.

¹⁰ E. Letta, 2023, tamże.

potrzebne są również reformy w celu usunięcia przeszkód dla rozwoju regionalnego, takich jak bariery inwestycyjne, przeszkody regulacyjne oraz słabości rynku pracy i otoczenia biznesowego¹¹. Musimy ponownie zjednoczyć nasze społeczeństwo poprzez edukację i inwestowanie w ludzi. Cele te należy osiągnąć poprzez wzmocnioną, zmodernizowaną politykę spójności i wzrostu, we współpracy z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi.

Bezpieczeństwo żywnościowe i ochrona przyrody przyczyniają się do utrzymania jakości życia w Europie, ale w tych obszarach występują szczególne trudności. Nieuczciwa konkurencja międzynarodowa, wyższe ceny energii, brak młodych rolników i rybaków oraz trudności w dostępie do kapitału to coraz częstsze problemy dotyczące rolników, rybaków i obszary wiejskie. Pomimo znacznego wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej dochód z działalności rolniczej na pracownika pozostaje niestabilny i znacznie niższy od średniego wynagrodzenia w gospodarce UE (60 % w 2023 r.). W przypadku łódzkiego rybołówstwa przybrzeżnego średnie wynagrodzenie w 2021 r. stanowiło około połowę średniego wynagrodzenia w gospodarce. Pracownicy sektora rolnictwa w UE starzeją się – w 2020 r. tylko 6,5 % rolników miało mniej niż 35 lat¹². Zlikwidowanie luki inwestycyjnej w sektorze rolnym i jego transformacja cyfrowa, ekologiczna i energetyczna wymagałyby około 62 mld EUR¹³. Ponadto w przypadku systemu żywnościowego zagrożenia są większe ze względu na zmianę klimatu. Opierając się na zaleceniach sformułowanych w ramach strategicznego dialogu na temat przyszłości rolnictwa oraz na mającej powstać wizji rolnictwa i żywności, należy opracować adekwatną wspólną politykę rolną, która zapewni ukierunkowane wsparcie najbardziej go potrzebującym rolnikom, będzie propagowała pozytywne wyniki środowiskowe i społeczne poprzez system nagród i zachęt dla rolników świadczących usługi ekosystemowe oraz wspierała odpowiednie warunki dla dobrze prosperujących obszarów wiejskich. Polityka ta musi stać się prostsza, ukierunkowana i zapewniać równowagę między zachętami, inwestycjami i regulacjami, a rolnikom gwarantować sprawiedliwe i wystarczające dochody.

Kłęski żywiołowe związane z klimatem występują coraz częściej i mają coraz bardziej dramatyczne skutki, przez co wiążą się z poważnymi kosztami społecznymi i gospodarczymi¹⁴. Średni koszt klęsk żywiołowych podwoił się z 8 mld EUR rocznie w latach 80. XX wieku do 16 mld EUR w ostatnim dziesięcioleciu. W 2021 i 2022 roku koszty te przekroczyły 50 mld EUR rocznie, a w 2023 r., który był najcieplejszym zarejestrowanym rokiem na świecie, osiągnęły 40 mld EUR. Zgodnie z Europejską oceną ryzyka związanego z klimatem z 2024 r. skumulowane straty gospodarcze mogą wynieść 175 mld EUR (tj. około 1,4 % PKB UE) przy scenariuszu zakładającym ocieplenie o 3 C. W świetle tych zagrożeń Europejski Trybunał Obrachunkowy zalecił również dostosowanie finansowania unijnego na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu do przyszłych wyzwań¹⁵. Będzie to wymagać intensyfikacji prac nad odpornością na zmianę klimatu i odpornością wodną oraz gotowością: cele Zielonego Ładu będą nadal realizowane jako część naszej strategii wzrostu gospodarczego, a przygotowanie się na rosnące zagrożenia klimatyczne będzie musiało stać się nadrzędnym celem działań UE, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Obecna globalna sytuacja polityczna i gospodarcza przynosi wyzwania o nieznanej dotąd skali. Rosyjska napaść na Ukrainę sprawiła, że na kontynencie europejskim znów rozgorzała

¹¹ Dziewiąte sprawozdanie na temat spójności. Najważniejsze kwestie i wnioski polityczne, s. ix.

¹² Komisja Europejska, 2024, Strategiczny dialog na temat przyszłości rolnictwa w UE.

¹³ Komisja Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny, 2023. Zestawienie informacji: Luka w finansowaniu sektora rolnego i rolno-spożywczego w UE.

¹⁴ [Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe](#). [Straty ekonomiczne w wyniku ekstremalnych zjawisk pogodowych i klimatycznych w Europie]. EEA, październik 2024 r.

¹⁵ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 2024/15, „Przystosowanie się do zmiany klimatu w UE. Działania nie nadążają za ambicjami”.

wojna. Wsparcie finansowe, polityczne i wojskowe Europy dla Ukrainy musi być utrzymane tak długo, jak będzie to konieczne; stanowi ono inwestycję w bezpieczeństwo Europy. Sytuacja na Bliskim Wschodzie powoduje niestabilność w całym regionie i rodzi dalsze potrzeby humanitarne. Rosnąca nieuczciwa konkurencja i coraz bardziej agresywne zachowania gospodarcze i geopolityczne podważają globalny system wielostronny, co odzwierciedla przejście ze współpracy na rywalizację i nasilenie się konfliktów. Realizowanych jest mniej niż 20 % zadań związanych z celami zrównoważonego rozwoju¹⁶, a w krajach rozwijających się nadal utrzymuje się luka inwestycyjna. Potrzeby humanitarne wciąż rosną: w 2024 r. na pomoc humanitarną na całym świecie potrzeba 45 mld EUR, czyli ponad dwukrotnie więcej niż w 2019 r. Aby zbudować wzajemnie korzystne partnerstwa, polityka zagraniczna Europy musi przewidywać bardziej ukierunkowane i skuteczniejsze finansowanie dla naszych partnerów oraz być lepiej dopasowana do strategicznych interesów UE.

Rozszerzenie jest konieczne ze względów politycznych i geostrategicznych. Przystąpienie do UE zawsze będzie procesem opartym na merytorycznych osiągnięciach – każdy kandydujący kraj będzie oceniany na podstawie postępów w realizacji wszystkich kryteriów. UE będzie musiała zwiększyć wsparcie na rzecz przygotowania krajów kandydujących do ich perspektywy członkostwa, w tym ich inwestycji i reform. PKB na mieszkańca na Bałkanach Zachodnich, w Ukrainie, Mołdawii i Gruzji utrzymuje się na poziomie około 50 % PKB na mieszkańca UE lub poniżej tego poziomu, a tempo osiągania konwergencji jest powolne. Ukraina będzie potrzebowała wsparcia ze strony UE i jej sojuszników, aby przetrwać brutalną agresję Rosji i poradzić sobie ze skutkami gospodarczymi tej napaści¹⁷. Większa i silniejsza Unia przyniesie znaczące korzyści społeczno-ekonomiczne, polityczne i w zakresie bezpieczeństwa.

Skala przyszłych wyzwań wymaga zatem ambitnego budżetu, zarówno pod względem wielkości, jak i struktury.

3. „WYBÓR EUROPY” DLA PROSTSZEGO, LEPIEJ UKIERUNKOWANEGO I BARDZIEJ SKUTECZNEGO BUDŻETU

Budżet UE, który jest lepiej ukierunkowany

Z trwającego wdrażania obowiązujących ram finansowych można wysnuć pewne wnioski na temat tego, w jaki sposób zwiększyć zdolność reagowania budżetu UE i jak lepiej dopasować go do naszych priorytetów i celów. Elastyczność jest niezbędna dla zagwarantowania zdolności budżetu do reagowania na zmieniającą się rzeczywistość. Jest to jednak niemożliwe w sytuacji, gdy prawie wszystkie fundusze UE są wstępnie zaprogramowane od samego początku, a ponad 90 % środków przewidzianych w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 i w instrumencie NextGenerationEU jest wstępnie przydzielone na konkretne cele, programy lub pule krajowe¹⁸. W rezultacie od 2021 r. pojawiające się niespodziewanie potrzeby były zaspokajane, a kryzysy – finansowane poprzez zmianę przeznaczenia i realokację istniejących środków, czasami w drodze długotrwałych procedur, a także poprzez tworzenie nowych doraźnych funduszy, programów lub środków, co jeszcze bardziej potęgowało problem rozproszenia finansowania unijnego. W czasie gdy

¹⁶ Organizacja Narodów Zjednoczonych, 2024, Sprawozdanie z realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

¹⁷ Ukraińska gospodarka nadal wykazuje odporność, ale ryzyko pozostaje wyjątkowo wysokie ze względu na niepewność co do intensywności i czasu trwania wojny, w tym w związku z ciągłymi atakami na infrastrukturę energetyczną. MFW, komunikat prasowy nr PR24/425.

¹⁸ Komisja Europejska, 2023, Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE – rok budżetowy 2022. Tom I, COM(2023) 401 final.

trwają refleksje nad przyszłymi ramami finansowymi, od samego początku należy zapewnić lepsze ukierunkowanie i uproszczenie, aby zmaksymalizować wpływ finansowania UE.

Działania podjęte przez UE w odpowiedzi na gospodarcze skutki rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie pokazują, jak dzięki ramom dostosowującym nasze cele polityczne do priorytetów w zakresie wydatków można wzmocnić wpływ wspólnych działań UE. Gdy skutek rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie doszło do gwałtownego wzrostu cen energii, zwiększyła się potrzeba dalszego zmniejszenia zależności od paliw kopalnych i szybszego wdrażania energii ze źródeł odnawialnych. Za pośrednictwem ram europejskiego semestru do wszystkich państw członkowskich skierowano specjalne zalecenie, które mogły one następnie wdrożyć za pomocą nowych rozdziałów REPowerEU w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności, m.in. dzięki dodatkowym funduszom z UE. Nasze wspólne działania pozwoliły zmniejszyć zużycie gazu o 18 % w okresie od sierpnia 2022 r. do marca 2024 r., przewyżczyć naszą zależność od rosyjskich paliw kopalnych, zapewnić dostęp do przystępnej cenowo energii i zwiększyć produkcję energii ze źródeł odnawialnych¹⁹.

Konieczne są dalsze wysiłki na rzecz osiągnięcia budżetu prawdziwie opartego na strategiach politycznych, aby zapewnić efekt synergii między polityką prowadzoną w różnych obszarach a działaniami finansowymi Unii. Budżet UE nadal w zbyt dużym stopniu opiera się na strukturach programów wydatków, a nie na strategiach politycznych. W rezultacie finansowanie obecnych priorytetów polityki UE jest często rozproszone między różnymi programami, których zakres się czasem pokrywa. Można jeszcze bardziej wzmocnić powiązania między ogólną koordynacją polityki a budżetem UE dzięki nowemu mechanizmowi sterowania łączącemu priorytety UE z budżetem UE. Jeżeli chodzi o konkurencyjność, narzędzie koordynacji konkurencyjności, wraz z usprawnionym europejskim semestrem skoncentrowanym na reformach i inwestycjach na szczeblu krajowym, będzie stanowić część spójnego i sprawnie działającego mechanizmu sterowania, wykorzystywanego przy podejmowaniu decyzji w sprawie inwestycji i reform na szczeblu unijnym i krajowym. W szerszym ujęciu można poprawić sposób, w jaki polityki Unii wpływają na priorytety budżetowe i wspierają je, aby zagwarantować, że budżet UE będzie wspierał europejskie dobra publiczne, zwłaszcza projekty transgraniczne.

Większa spójność finansowania polityki wewnętrznej i zewnętrznej ma kluczowe znaczenie dla lepszego promowania strategicznych interesów Unii. Komplementarność z działaniami zewnętrznymi państw członkowskich wymaga koordynacji, aby zmaksymalizować skuteczność i widoczność europejskich globalnych inwestycji i współpracy. Z tego powodu, kiedy wybuchła pandemia COVID-19, uruchomiono „Drużynę Europy”, aby zapewnić skoordynowaną i kompleksową globalną reakcję UE, jej państw członkowskich i europejskich publicznych instytucji finansowych. Od tego czasu podejście „Drużyna Europy” stało się podstawą unijnego finansowania w ramach współpracy międzynarodowej. Podejście to zastosowano także w ramach inicjatywy Global Gateway, łącząc siły w celu określenia wspólnych interesów i przewodzenia nowej fali inwestycji infrastrukturalnych na całym świecie. Jednocześnie finansowanie działań zewnętrznych obejmuje również szeroki zakres obszarów o istotnych wzajemnych powiązaniach między polityką wewnętrzną i zewnętrzną – od ogólnej polityki handlowej po materiały, energię, klimat i migrację. Przegląd i rozpowszechnianie najlepszych praktyk i najskuteczniejszych narzędzi pomoże w realizacji strategicznych i gospodarczych interesów UE w dziedzinie bezpieczeństwa oraz we wzmocnieniu wzajemnie korzystnych partnerstw w sąsiedztwie Europy i poza nim.

¹⁹ https://energy.ec.europa.eu/publications/repowerEU-2-years_en

Dostęp do finansowania unijnego jest utrudniony ze względu na obecną złożoność. Liczba programów wydatków została już w pewnym stopniu ograniczona na początku bieżącego okresu, jednak w budżecie nadal istnieje ich ponad 50, a inne programy istnieją także poza budżetem²⁰. Jest to dowód na to, że zakres finansowania UE jest szeroki, jednak taka sytuacja powoduje większe ryzyko nakładania się środków oraz mniejszy wpływ i przejrzystość, a jednocześnie mogą powstawać luki ze względu na brak kompleksowego i skoordynowanego podejścia do finansowania priorytetów przekrojowych, takich jak konkurencyjność. W UE „słabości «cyklu innowacji» (...) uniemożliwiają pojawienie się nowych sektorów i konkurentów, [a] zaczynają się od przeszkód na ścieżce innowacji, od etapu innowacji do komercjalizacji”²¹. Obejmuje to luki we wsparciu z budżetu UE, ponieważ nie zapewnia on płynnego finansowania na różnych etapach cyklu – od badań naukowych po innowację przez rozwój i wdrażanie. To rozdrobnienie, w połączeniu ze złożonością i sztywnością, negatywnie wpływa na skuteczność finansowania UE.

Beneficjentom trudno odnaleźć się w gąszczu przepisów i kryteriów, mimo że w obecnych ramach finansowych wprowadzono już pewne uproszczenia²². Różne zasady kwalifikowalności, procedury składania wniosków, stopy współfinansowania, a także mnogość punktów kontaktowych dla potencjalnych wnioskodawców zagrażają szybkości i jakości wdrażania oraz zaangażowaniu zainteresowanych stron. Jeżeli elementy te są niespójne, mogą również utrudniać osiągnięcie celów UE. Udział w zaproszeniach do składania wniosków umożliwiających dostęp do funduszy UE może być trudny i szczególnie uciążliwy dla małych i średnich przedsiębiorstw²³. Obecnie istnieje ponad 30 narzędzi zapewniających pomoc techniczną i możliwości wsparcia; można je uprościć i wyeliminować powielanie działań. Ponadto, im bardziej złożone są przepisy, tym większe jest ryzyko błędów w wydatkach. Wprowadzenie w następnych ramach finansowych prawdziwego pojedynczego punktu kontaktowego dla wszystkich unijnych usług finansowania i usług doradczych mogłoby ułatwić dostęp beneficjentom.

Fragmentacja otoczenia finansowego przekłada się również na nadmierną liczbę dokumentów programowych, które są zasobochłonne dla wszystkich zaangażowanych organów administracji i powodują opóźnienia. Obecne ramy finansowe obejmują ponad 10 funduszy opierających się na zasadzie wstępnego przydziału środków²⁴, które to fundusze wymagają odrębnego planowania i programowania. Stwarza to duże obciążenie

²⁰ Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2023. Krajobraz finansowy UE. Mozaika instrumentów wymagająca dalszego uproszczenia i poprawy rozliczalności. Sprawozdanie specjalne ETO nr 5.

²¹ M. Draghi, 2024: 4. „Przyszłość europejskiej konkurencyjności. Część A – Strategia konkurencyjności dla Europy”.

²² Na przykład w funduszach polityki spójności wprowadzono, głównie za pośrednictwem rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, szereg środków upraszczających, takich jak: znaczne ograniczenie weryfikacji zarządczych, zasada „jednego audytu”, rozwiązania w zakresie proporcjonalności dotyczące audytów, rozszerzona możliwość stosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów i finansowania niepowiązanego z kosztami.

²³ W tym kontekście portal STEP zapewnia pierwszy, choć ograniczony przegląd zaproszeń do składania wniosków, koncentrując się na innowacyjnych technologiach, zarówno na szczeblu państw członkowskich/regionalnym, jak i w odniesieniu do programów zarządzanych bezpośrednio na szczeblu UE.

²⁴ Wstępny przydział środków na poziomie krajowym stosuje się w przypadku następujących programów: Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny+, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury, pobrewitowa rezerwa dostosowawcza oraz – poza budżetem UE lub wieloletnimi ramami finansowymi – Społeczny Fundusz Klimatyczny (od 2026 r.) i fundusz modernizacyjny.

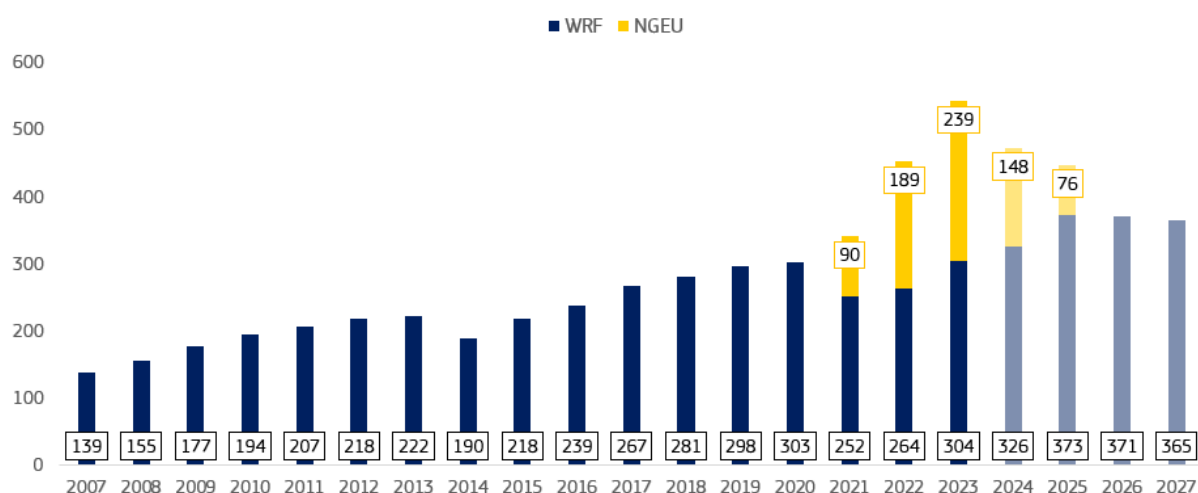
administracyjne dla instytucji zarządzających i promotorów projektów na początku każdego okresu finansowego i powoduje, że dużo czasu upływa między przygotowaniem ram finansowych a ich wdrożeniem w praktyce. Doszło do tego również w okresie programowania 2021–2027, kiedy to opóźnione przyjęcie przepisów sektorowych i długotrwały proces przyjmowania dokumentów programowych doprowadziły do opóźnień we wdrażaniu. Na przykład programy operacyjne związane z funduszami polityki spójności zostały przyjęte dopiero w połowie 2022 r.²⁵

Ze względu na późne przyjęcie programów operacyjnych i współistnienie kilku funduszy, takich jak Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, z których ten drugi ma krótsze ramy czasowe, a także ze względu na fakt, że organy krajowe skupiły się przede wszystkim na zakończeniu wdrażania funduszy przewidzianych w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 zgodnie z zasadą „n+3”, wypłacono mniej niż 7 % alokacji na lata 2021–2027²⁶, z czego ponad połowę stanowią płatności zaliczkowe.

Programowanie w ramach finansowania działań zewnętrznych, w szczególności w przypadku programu ISWMR – „Globalny wymiar Europy”, również trwało do trzech lat.

Powolna realizacja niektórych programów w terenie skutkuje wyższymi zobowiązaniami pozostającymi do spłaty (RAL) (rys. 1)²⁷ i wyższym ryzykiem umorzeń, a także może prowadzić do nieefektywności, ponieważ priorytety polityczne zmieniają się, jeżeli między ustaleniem priorytetów, programowaniem a faktyczną realizacją inwestycji upływa kilka lat.

Rysunek 1. Zobowiązania pozostające do spłaty z budżetu UE



Uwaga: ceny bieżące w EUR, w zaokrągleniu do najbliższego pełnego miliarda. Lata 2024–2027 odpowiadają długoterminowej prognozie płatności.

Budżet UE, który ma większy wpływ

Budżet UE jest dźwignią całej ogólnej zdolności finansowej Unii. Szeroko ujmowana struktura finansowa unijnych programów wydatków obejmuje kredyty i pożyczki, gwarancje

²⁵ Akty sektorowe przyjęto w czerwcu 2021 r., a programy operacyjne państw członkowskich – w drugiej połowie 2022 r. Pomimo ambitnych planów działania państw członkowskich przewidujących, iż przedłożą one Komisji swoje programy do zatwierdzenia przed końcem 2020 r.

²⁶ https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27.

²⁷ Zob. także COM(2024) 276 final. 26.6.2024 r.

i instrumenty finansowe wspierane z budżetu UE, uruchamiane jest także współfinansowanie ze strony państw członkowskich i beneficjentów. Dzięki InvestEU i Europejskiej Radzie ds. Innowacji budżet UE może posłużyć do zmniejszenia ryzyka innowacyjnych projektów i przyciągnięcia inwestycji sektora prywatnego. 95 % promotorów projektów stwierdziło, że bez finansowania z InvestEU ich projekty w ogóle nie zostałyby zrealizowane lub nie zostałyby zrealizowane zgodnie z planem. Ponadto 58 % promotorów projektów uważało, że finansowanie gwarantowane w ramach InvestEU miało wpływ na decyzję innych podmiotów finansujących lub inwestorów o zaangażowaniu się w realizację projektu.

W obecnym budżecie długoterminowym odblokowanie inwestycji prywatnych nadal stanowi jednak wyzwanie. Można jeszcze bardziej zoptymalizować zdolności budżetu UE do absorpcji ryzyka, aby zmaksymalizować wpływ zasobów publicznych. Na przykład tworzenie większych rezerw jest konieczne, aby wspierać sektory, które borykają się z większymi trudnościami w dostępie do finansowania rynkowego, np. sektory wysokiego ryzyka lub sektory niszowe, takie jak różnorodność biologiczna czy produkty społeczne. Takie większe rezerwy można zrównoważyć innymi produktami o niższym wskaźniku zasilenia. Zmniejszenie zdolności budżetu UE do uruchamiania inwestycji prywatnych za pomocą instrumentów podziału ryzyka spowodowane jest m.in. ograniczoną chęcią podejmowania ryzyka, ponieważ partnerzy wykonawczy koncentrują się głównie na inwestycjach o stosunkowo niskim ryzyku²⁸. Wspieranie projektów związanych z obronnością ze środków InvestEU w obecnym budżecie wieloletnim okazało się trudne ze względu na przepisy wewnętrzne partnerów wykonawczych. Ponadto budżet InvestEU otrzymał znaczne zasilenie z NextGenerationEU. Jako że w przypadku NextGenerationEU terminy są krótsze, zatwierdzenia były w dużym stopniu skoncentrowane na wstępie, co wyczerpało dostępność dla wielu produktów finansowych. W rezultacie po 2025 r. nie będzie już nowych zatwierdzeń niektórych produktów finansowych, zwłaszcza w obszarach wysokiego ryzyka²⁹. Wciąż zbyt mało wykorzystywane są źródła finansowania inne niż kredyty bankowe: na przykład kapitał wysokiego ryzyka w UE jest słabo rozwinięty, a udział światowych funduszy venture capital wynosi zaledwie 5 %, w porównaniu z 52 % w Stanach Zjednoczonych. Ukończenie tworzenia unii rynków kapitałowych będzie miało kluczowe znaczenie dla przyciągnięcia inwestycji prywatnych. Jednocześnie budżet UE może uzupełniać i uruchamiać inwestycje prywatne, ułatwiając bankom komercyjnym, inwestorom i kapitałowi wysokiego ryzyka finansowanie szybko rozwijających się przedsiębiorstw i usuwanie barier, które ograniczają kwotę europejskiego kapitału dostępnego na finansowanie innowacji. UE musi lepiej wykorzystywać swój budżet, aby zmniejszać ryzyko i pobudzać dalsze finansowanie krajowe, prywatne i instytucjonalne.

Finansowanie transformacji ekologicznej, cyfrowej i społecznej będzie wymagało maksymalizacji inwestycji publicznych i pobudzenia kapitału prywatnego. Inwestycje służące osiągnięciu celów UE w zakresie dekarbonizacji i usuwania barier dla stworzenia unii energetycznej są dla Europy szansą na obniżenie cen energii, zwiększenie swojego bezpieczeństwa energetycznego i objęcie wiodącej roli w dziedzinie czystych technologii. Realizacja tych założeń będzie wymagała usprawnienia unijnego finansowania czystych technologii i skoncentrowania się przy tym na technologiach, w których UE ma przewagę i duży potencjał wzrostu. Ponadto obecnie wsparcie finansowe UE nie obejmuje kosztów operacyjnych, w przypadku których różnice w kosztach są największe³⁰. Fragmentacja

²⁸ M. Draghi, 2024, „Przyszłość europejskiej konkurencyjności. Część A – Strategia konkurencyjności dla Europy.”

²⁹ SWD(2024)229 final.

³⁰ M. Draghi, 2024, „Przyszłość europejskiej konkurencyjności. Część A – Strategia konkurencyjności dla Europy.”

jednolitego rynku i możliwości finansowania utrudnia zwiększanie skali działalności innowacyjnym przedsiębiorstwom, zwłaszcza młodym, innowacyjnym przedsiębiorstwom technologicznym. Brak komercyjnego wykorzystania rewolucji cyfrowej jest jednym z czynników ograniczających naszą konkurencyjność i jeśli Europa ma dotrzymać kroku swoim głównym konkurentom, to niezbędne będą znaczne inwestycje: osiągnięcie wystarczającej skali wsparcia dla projektów strategicznych będzie zatem miało kluczowe znaczenie dla zlikwidowania luki innowacyjnej w Europie. W tym względzie Europejski Fundusz Inwestycyjny może zapewnić dodatkowe finansowanie szybko rozwijających się przedsiębiorstw europejskich o dużym potencjale. Ogólnie rzecz biorąc, można jeszcze bardziej zwiększyć dodatkowość wydatków UE i w ten sposób zapewnić, aby budżet UE koncentrował się na inwestycjach, które w przeciwnym razie nie zostałyby zrealizowane.

Większe skupienie się na wynikach umożliwia dopasowanie celów polityki UE i jej wydatków. W niektórych programach zmieniono zasady, przechodząc z płatności opartych na zwrocie kosztów na modele realizacji, które w większym stopniu koncentrują się na osiągnięciu założonych celów i rezultatów. Dotyczy to nie tylko Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wielkoskalowego programu, w którym płatności zależą od zadowalającej realizacji wcześniej określonych celów – ale również innych programów, takich jak Instrument na rzecz Ukrainy i Instrument na rzecz Bałkanów Zachodnich. W celu poprawy wyników wydatków UE wykorzystano inne mechanizmy, takie jak finansowanie niepowiązane z kosztami³¹ i planowanie strategiczne. Na przykład lepsze ukierunkowanie wspólnej polityki rolnej na wyniki osiągnięto dzięki krajowym planom strategicznym opartym na krajowych potrzebach i zdolnościach, łączącym również wszystkie interwencje ze wskaźnikami umożliwiającymi ocenę postępów państw członkowskich w osiąganiu ich celów. Nie usunęło to jednak jeszcze nadmiernej złożoności na poziomie indywidualnych rolników. Jeżeli chodzi o spójność, Rada zaznaczyła, że należałoby zastanowić się nad tym, jak sprawić, by polityka spójności w większym stopniu opierała się na wynikach w celu zwiększenia jej efektywności. Należy przy tym oprzeć się na doświadczeniach z jej wdrażania i wnioskach wyciągniętych z wdrażania innych instrumentów UE, a także na jej atutach – zarządzaniu dzielonym, wielopoziomowym sprawowaniu rządów, podejściu ukierunkowanym na konkretny obszar i zasadzie partnerstwa³². Platforma ds. dostosowania się do wymogów przyszłości w swoich opiniach na temat oceny funduszy spójności, sformułowanych w następstwie konsultacji z siecią regionalnych centrów Komitetu Regionów, również wezwała do większego skupienia się na wynikach³³.

Większe skupienie się na wynikach musi łączyć się z uproszczeniem i poprawą rozliczalności. Podejścia oparte na wynikach mają istotne pozytywne cechy związane z efektywnością i szybkością wdrażania. Jednocześnie generują one koszty początkowe dla administracji państw członkowskich, przy czym możliwe są dalsze uproszczenia administracyjne³⁴. Ponadto należy również uwzględnić istotne czynniki rozliczalności

³¹ Kwoty obliczono jako przybliżone wartości *ex ante* kosztów rzeczywistych. Jest to możliwe w przypadku funduszy polityki spójności i jako zasada w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Społecznego Funduszu Klimatycznego, Instrumentu na rzecz Ukrainy lub Instrumentu na rzecz Bałkanów Zachodnich.

³² Konkluzje Rady w sprawie komunikatu dotyczącego 9. sprawozdania na temat spójności, 5 czerwca 2024 r.

³³ Opinie platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości na temat oceny Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz oceny Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

³⁴ COM(2024) 82 final.

i identyfikowalności funduszy UE. Europejski Trybunał Obrachunkowy określił w tym kontekście obszary wymagające poprawy³⁵³⁶.

Budżet UE przyczynił się do wspierania priorytetów horyzontalnych, takich jak działanie w dziedzinie klimatu, różnorodność biologiczna i równouprawnienie płci, oraz do stworzenia silniejszych ram pomiaru wyników, jednak wciąż istnieje możliwość poprawy. Pomimo postępów poczynionych we wspieraniu priorytetów horyzontalnych wciąż można bardziej spójnie uwzględniać te priorytety przy opracowywaniu programów. Ponadto zmienione rozporządzenie finansowe wymaga, aby programy UE uwzględniały, zawsze gdy jest to niezbędne i możliwe, zasadę „nie czynić poważnych szkód”, warunki pracy i zatrudnienia oraz zasadę równości płci. Nasze ramy pomiaru wyników są solidne i zapewniają, aby programy zawierały wymierne wskaźniki umożliwiające monitorowanie wydatków UE i ich wyników. Zasady monitorowania i sprawozdawczości pozostają jednak złożone, bowiem poszczególne programy mają różne metodyki i zestawy wskaźników.

Budżet UE, który jest bardziej elastyczny

W budżecie UE należy zapewnić równowagę między przewidywalnością, potrzebną w przypadku inwestycji długoterminowych, a elastycznością w reagowaniu na kryzysy. Budżet UE różni się od budżetów krajowych tym, że jest to głównie budżet inwestycyjny podlegający planowaniu wieloletniemu. Jednocześnie niezbędna jest jego elastyczność, aby można było reagować na nieprzewidziane potrzeby (np. duże kryzysy gospodarcze lub klęski żywiołowe) lub finansować nowe priorytety zgodnie z szybko zmieniającą się sytuacją międzynarodową.

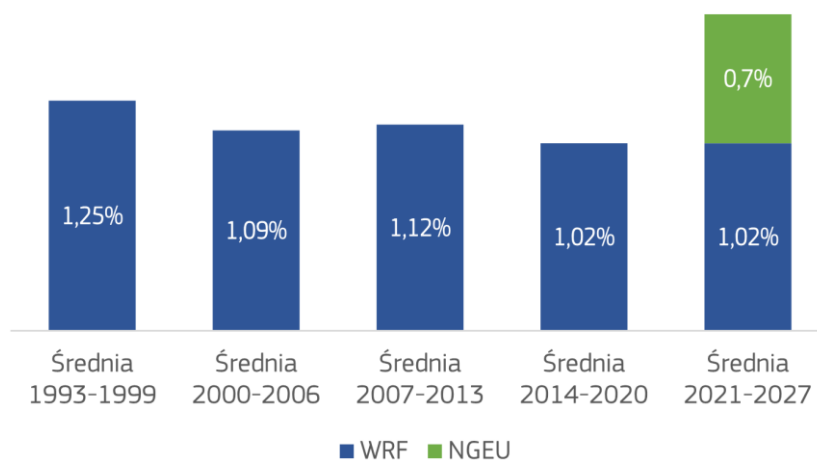
Należy złagodzić sztywność, która wpisana jest w wieloletnie ramy finansowe. Wysokość budżetu tradycyjnie oscylowała wokół 1 % DNB UE, a obecnie – wraz z NextGenerationEU – wynosi 1,7 % DNB UE (rys. 2). W obecnych ramach finansowych wydatki są zablokowane na okres 7 lat, co oznacza, że między opracowaniem polityki a jej wdrożeniem upływa dużo czasu. Ponadto wydatki muszą mieścić się w granicach ogólnych rocznych limitów, jak również limitów przypadających na główny obszar działalności (działy i poddziały), które są ustalane na początku okresu i ograniczają transfer zasobów³⁷. Obecne wieloletnie ramy finansowe liczą siedem działów i dwa poddziały, co jest największą w historii liczbą.

³⁵ Sprawozdanie specjalne 07/2023: Koncepcja systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję.

³⁶ Sprawozdanie specjalne 26/2023: Ramy monitorowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – pozwalają zmierzyć postępy we wdrażaniu, lecz nie osiągnięte wyniki.

³⁷ Limity obowiązują w przypadku całkowitych wydatków rocznych, ale również poszczególnych działów.

Rysunek 2. Budżet UE jako odsetek DNB³⁸



Obecny budżet również charakteryzuje się pewną wbudowaną elastycznością finansową, ale jest ona ograniczona i często niepodatna w stosowaniu. W zaspokojeniu nieoczekiwanych potrzeb pomóc mogą instrumenty szczególne wykraczające poza pułapy wydatków. Kilka programów posiada wbudowaną elastyczność lub rezerwy³⁹. Dostępna elastyczność odpowiadała łącznie 3,65 % ogólnych pułapów w momencie przyjmowania wieloletnich ram finansowych⁴⁰. Elastyczność w budżecie UE została już wyczerpana, zanim przeprowadzono śródkresowy przegląd ram finansowych, ze względu na rozmiar wstrząsów, którym musiano zaradzić – przede wszystkim skutkom wojny Rosji przeciwko Ukrainie, ale również klęskom żywiołowym w UE i poza jej terytorium: roczne przydziały środków w ramach instrumentu elastyczności oraz rezerwy na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej zostały w pełni wykorzystane w latach 2021–2022; przydzielono 79 % rezerwy na nowe wyzwania i priorytety oraz 75 % nieprzydzielonych marginesów na cały okres. W związku z tym konieczne było zasilenie instrumentu elastyczności oraz rezerwy na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej, utworzono także dwa nowe instrumenty – instrument EURI i Rezerwę na rzecz Ukrainy – aby reagować na nieprzewidziane potrzeby.

Jednocześnie budżet UE coraz częściej musiał reagować na nieoczekiwane potrzeby, ponieważ kryzysy nawiedzające Europę stawały się coraz większe, bardziej złożone i częstsze. Dzięki wbudowanej elastyczności i przeprogramowaniu UE była w stanie zapewnić płynność państwom członkowskim w reakcji na niedawne poważne kryzysy, ale wymagało to zastosowania pewnych doraźnych rozwiązań. Polityka spójności, ze względu na swoją zdolność do udostępniania znacznych środków na szczeblu regionalnym i lokalnym, była

³⁸ Zintegrowana sprawozdawczość finansowa i sprawozdawczość w zakresie rozliczalności. Zestawienie: rok budżetowy 2023. Dokument dostępny pod adresem: <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/0f519222-47ed-11ef-aea6-01aa75ed71a1>

³⁹ Są to: „rezerwa na nowe wyzwania i priorytety” (9 mld EUR na lata 2021–2027) w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, rezerwa rolna w ramach WPR (nieco mniej niż 500 mln EUR rocznie w latach 2021–2022 i co najmniej 450 mln EUR rocznie od 2023 r.); instrumenty tematyczne w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

⁴⁰ Nieprzydzielone marginesy oraz tematyczne i nietematyczne instrumenty szczególne, a także rezerwa na nowe wyzwania i priorytety oraz instrumenty tematyczne.

ważnym narzędziem reakcji UE na pandemię COVID-19⁴¹. Wykorzystano ją ponownie w celu zareagowania na skutki rosyjskiej wojny napastniczej w Ukrainie (w formie działania polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie – CARE⁴² oraz FAST-CARE⁴³, a także inicjatywy SAFE⁴⁴ w celu wsparcia MŚP i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, które borykają się z wysokimi kosztami energii). Kiedy powodzie o rosnącej intensywności i rozmiarach uderzyły w Europę, dotychczasowe instrumenty i struktura spójności okazały się niewystarczające, aby zaspokoić pilne potrzeby. W związku z tym Komisja zaproponowała dalszą zmianę obowiązujących zasad polityki spójności za pomocą RESTORE, aby umożliwić szersze wsparcie dla działań na rzecz odbudowy po klęskach żywiołowych. Chociaż te doraźne rozwiązania pozwoliły Europie zapewnić zdecydowaną reakcję, były one czasochłonne i stanowiły fragmentaryczną reakcję na powtarzające się, duże i symetryczne wstrząsy, a przy tym negatywnie wpływały na inne cele polityki spójności.

Budżet, który realizuje priorytety UE

Potrzebne są silne mechanizmy gwarantujące, że środki będą służyły realizacji priorytetów polityki UE. Wszystkie inwestycje wspierane z budżetu UE, realizowane przez Komisję bądź wspólnie z państwami członkowskimi i ich regionami, powinny przyczyniać się do realizacji tych wspólnie uzgodnionych priorytetów.

Osiągnięcie priorytetów UE musi się odbywać wspólnym wysiłkiem – państwa członkowskie i ich regiony powinny nadawać kształt wielu inwestycjom unijnym w terenie, zaś budżet UE powinien je w tym wspierać i zachęcać do działania. Większe skupienie się na wynikach pozwala osiągnąć wymierne rezultaty, bowiem środki są wypłacane wtedy, gdy wykazano osiągnięcie uzgodnionych celów. Wraz ze wspólnymi ramami (np. zasadą „nie czyn poważnych szkód”, warunkowością) przyczynia się to do wzmocnienia naszej wspólnej realizacji priorytetów UE.

Ponadto ani jedno euro nie powinno być przeznaczane na działania, w których zasady praworządności nie są przestrzegane lub nie jest zagwarantowana ochrona interesów finansowych UE. Praworządność i dobre rządy są warunkiem wstępnym zapewnienia, aby środki były zawsze wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem. Przyjmując rozporządzenie w sprawie warunkowości, Unia zyskała skuteczny instrument chroniący budżet UE przed naruszeniami zasad praworządności. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz horyzontalny warunek podstawowy w ramach polityki spójności również udowodniły, że za pomocą budżetu UE można wspierać reformy umacniające praworządność

⁴¹ Za pośrednictwem inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa oraz inicjatywy inwestycyjnej „plus” w odpowiedzi na koronawirusa, a także REACT-EU.

⁴² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/562 z dnia 6 kwietnia 2022 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i (UE) nr 223/2014 w odniesieniu do działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE) (Dz.U. L 109 z 8.4.2022, s. 1).

⁴³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2039 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013 i (UE) 2021/1060 w odniesieniu do dodatkowej elastyczności w celu przeciwdziałania skutkom agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej FAST (Flexible Assistance for Territories – elastyczna pomoc dla terytoriów) – CARE (Dz.U. L 275 z 25.10.2022, s. 23).

⁴⁴ Wspieranie przystępnej cenowo energii w ramach polityki spójności, jako część REPowerEU. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1).

w państwach członkowskich. Sprawozdania Komisji na temat praworządności⁴⁵ pokazują postępy państw członkowskich w tej dziedzinie w ostatnich latach, ale charakter i zakres wyzwań nadal różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Do nierozwiązanych jeszcze wyzwań należą: postrzeganie niezależności sądów, efektywność systemów wymiaru sprawiedliwości, dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz walka z konfliktami interesów i korupcją.

Poszanowania praworządności nigdy nie można traktować jako czegoś oczywistego i powinno ono pozostać koniecznym warunkiem unijnego finansowania. Następne wieloletnie ramy finansowe powinny obejmować solidne zabezpieczenia w tym zakresie. Chociaż ogólny system warunkowości ma zastosowanie do całego finansowania unijnego, można jeszcze mocniej powiązać zalecenia zawarte w sprawozdaniu na temat praworządności ze wsparciem finansowym w ramach budżetu UE, również w odniesieniu do krajów objętych procesem rozszerzenia.

4. FINANSOWANIE BUDŻETU UE

Modernizacja budżetu UE po stronie dochodów jest konieczna, aby rozwiązać następujący dylemat: spłaty pożyczek w ramach NextGenerationEU – z którego to zobowiązania UE zawsze zamierza się wywiązywać – oraz budżetu UE skrojonego na miarę naszych ambicji nie da się pogodzić z utrzymaniem krajowych wkładów finansowych na stałym poziomie i brakiem nowych zasobów własnych.

Dzięki NextGenerationEU Unia jest obecnie piątym co do wielkości emitentem na europejskim rynku kapitałowym, o wysokim ratingu kredytowym. W latach 2021–2027 z budżetu Unii pokrywane są powiązane koszty odsetek. Począwszy od następnych ram finansowych zacznie być spłacana kwota główna (wykorzystana na bezzwrotne wsparcie, do kwoty 357 mld EUR). Kwota główna zostanie w pełni spłacona do 2058 r. zgodnie z decyzją w sprawie zasobów własnych. Przy założeniu pełnej wypłaty bezzwrotnego wsparcia w ramach NextGenerationEU oraz spłat liniowych i w oparciu o aktualne prognozy stóp procentowych, na spłatę kwoty głównej i odsetek od zadłużenia w ramach NextGenerationEU **w następnych wieloletnich ramach finansowych potrzebne będzie około 25–30 mld EUR rocznie. To prawie 20 % obecnego budżetu rocznego.** Jest to także dwukrotność rocznego budżetu programu „Horyzont Europa” i dwukrotność łącznych środków na bezpieczeństwo i obronę przewidzianych w obecnym budżecie wieloletnim na cały siedmioletni okres. Chociaż środki są nadal pozyskiwane, a otoczenie stóp procentowych zmienia się, niezależnie od przyjętego scenariusza spłata długu w ramach NextGenerationEU będzie wymagała znacznych nakładów w przyszłości.

Dlatego też w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 16 grudnia 2020 r.⁴⁶ Parlament Europejski, Rada i Komisja uzgodniły harmonogram wprowadzania nowych zasobów własnych. Komisja wypełniła swoje zobowiązania: kompleksowy pakiet dotyczący kolejnej generacji zasobów własnych został przedstawiony w 2021 r. i dostosowany w 2023 r., z wyprzedzeniem w stosunku do planowanego terminu. Pakiet obejmuje zmienione wnioski dotyczące systemu handlu uprawnieniami do emisji i mechanizmu dostosowywania cen na

⁴⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sprawozdanie na temat praworządności z 2024 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej”. COM(2024) 800 final.

⁴⁶ Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami oraz w sprawie nowych zasobów własnych, w tym również harmonogramu wprowadzania nowych zasobów własnych, Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 28.

granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ oraz propozycję dotyczącą zasobów własnych opartych na zyskach przedsiębiorstw w sektorze biznesu. Komisja zaproponowała również zasoby własne oparte na pierwszym filarze porozumienia OECD/G-20 w sprawie reformy międzynarodowych ram podatkowych.

Komisja wzywa Radę do pilnego wznowienia prac nad kwestią nowych zasobów własnych, zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z 2020 r. i Deklaracją budapeszteńską w sprawie nowego ładu na rzecz europejskiej konkurencyjności⁴⁷.

5. UTRZYMANIE STATUS QUO NIE WCHODZI W GRĘ

Europa znajduje się w okresie głębokich przemian – dotyczą one naszego społeczeństwa i bezpieczeństwa, naszej gospodarki i całej planety. Tempo zmian stwarza wyzwania, którym można sprostać jedynie przez wspólne działania w zjednoczonej Europie. Następny budżet UE musi odegrać centralną rolę w promowaniu trwałego dobrobytu UE, wzmacnianiu obronności i bezpieczeństwa, zwiększaniu konkurencyjności UE, a także spójności społecznej i terytorialnej, a jednocześnie wspierać UE w dążeniu do osiągnięcia – jako pierwszy kontynent na świecie – neutralności klimatycznej. Budżet UE powinien nadal poprawiać jakość życia i źródeł utrzymania naszych obywateli, rolników i naukowców oraz kondycję przedsiębiorstw i regionów w całej Europie i poza nią. Gwarantować UE dobrobyt, konkurencyjność, suwerenność, bezpieczeństwo, odporność, gotowość i globalne wpływy, a jednocześnie utrzymywać najwyższe standardy w zakresie praworządności i wartości demokratycznych. Budżet UE służy realizacji wszystkich tych priorytetów i będzie wymagać wspólnego wysiłku wszystkich instytucji i zainteresowanych stron.

Zważywszy na wyzwania polityczne i budżetowe omówione w niniejszym komunikacie, aby budżet UE mógł osiągnąć te cele, utrzymanie status quo nie wchodzi w grę⁴⁸. W następnym długoterminowym budżecie trzeba będzie zaradzić dotychczasowej złożoności, słabości i sztywności oraz zmaksymalizować wpływ każdego wydawanego euro, koncentrując się na priorytetach i celach Unii, w przypadku których jej działania są najbardziej potrzebne. Nowe podejście do nowoczesnego budżetu UE powinno obejmować następujące elementy:

- Plan dla każdego kraju zawierający kluczowe reformy i inwestycje oraz koncentrujący się na naszych wspólnych priorytetach, w tym na promowaniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Wzmocniona polityka spójności i wzrostu, której centralnym elementem są regiony, musi zostać opracowana i wdrożona we współpracy z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi.
- Europejski Fundusz Konkurencyjności ustanawiający zdolności inwestycyjne, które będą wspierać sektory strategiczne i technologie o kluczowym znaczeniu dla konkurencyjności UE, takie jak badania naukowe i innowacje, oraz ważne projekty stanowiące przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania. Kompleksowa struktura funduszu umożliwi wspieranie europejskich projektów na wszystkich etapach inwestycji, począwszy od badań naukowych, przez zwiększanie skali, wykorzystanie w przemyśle, aż po produkcję. Przyczyni się także do mobilizowania inwestycji prywatnych i ograniczenia ich ryzyka.
- Zmienione zasady finansowania działań zewnętrznych, aby było ono skuteczniejsze i lepiej ukierunkowane na naszych partnerów oraz bardziej dostosowane do naszych

⁴⁷ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

⁴⁸ Deklaracja budapeszteńska w sprawie nowego ładu na rzecz europejskiej konkurencyjności, 8 listopada 2024 r.

interesów strategicznych. Powinno to pomóc w kształtowaniu nowej polityki zagranicznej.

- Silne zabezpieczenia w zakresie ochrony praworządności.
- Zwiększone i zmodernizowane dochody, zwłaszcza dzięki nowym zasobom własnym, w celu zapewnienia wystarczającego i trwałego finansowania naszych wspólnych priorytetów.

6. DALSZE DZIAŁANIA

Aby opracować następny długoterminowy budżet UE, musimy wspólnie przeanalizować fundamentalne wyzwania i ściśle współpracować w celu przygotowania wniosku Komisji. Silny i skuteczny budżet UE leży w naszym wspólnym interesie. W związku z tym wniosek dotyczący następnych ram finansowych powstanie w oparciu o szeroko zakrojone konsultacje, w ramach których informacje pozyskiwane będą na szczeblu politycznym, instytucjonalnym i od zainteresowanych stron, a także przy aktywnym udziale obywateli.

Stały i zorganizowany dialog z przedstawicielami państw członkowskich, prowadzony na różnych szczeblach i w całej Europie, będzie miał kluczowe znaczenie dla określenia „co” wymaga sfinansowania i „jak” należy finansować naszą wspólną przyszłość. W tym kontekście Komisja zaangażuje się na różnych szczeblach w inkluzywny proces będący częścią przygotowań do następnych wieloletnich ram finansowych.

Kompleksowy dialog z zainteresowanymi stronami zapewni wkład w przygotowanie przyszłego budżetu UE. Obejmuje to szereg tematycznych konsultacji publicznych rozpoczętych dziś w ramach przygotowań do kolejnej generacji unijnych instrumentów wydatkowania. Otwarcie debaty w Portalu Aktywności Obywatelskiej będzie pierwszym krokiem do utworzenia panelu obywatelskiego poświęconego przyszłemu długoterminowemu budżetowi, który to panel odbędzie się w okresie od marca do maja. Obywatele zostaną zaproszeni do udziału w debacie. Doroczna konferencja w sprawie budżetu, która ma odbyć się w maju 2025 r., będzie okazją do inkluzywnej i otwartej debaty w celu zebrania różnych poglądów w ramach przygotowań do ambitnych ram finansowych.

Parlament Europejski odegra ważną rolę w tworzeniu następnego długoterminowego budżetu. W tym kontekście Komisja liczy na zapowiedziane sprawozdanie z własnej inicjatywy Parlamentu Europejskiego. Zaangażowanie i wkład innych instytucji i organów, takich jak Europejski Trybunał Obrachunkowy, Komitet Regionów i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, a także partnerów wykonawczych również wzbogacą debatę na temat kształtu przyszłych finansów UE.

W tym kontekście i aby zapewnić wystarczająco dużo czasu na konstruktywne konsultacje z różnymi zainteresowanymi stronami, Komisja zamierza przedstawić następne ramy finansowe w lipcu 2025 r. Wniosek Komisji zapewni, aby mający powstać pakiet stanowił solidną podstawę do szybkiego i terminowego porozumienia w sprawie następnych ram finansowych na długo przed datą rozpoczęcia ich obowiązywania, czyli styczniem 2028 r.

Następne wieloletnie ramy finansowe muszą **stworzyć podstawy dla silniejszej i zorientowanej na przyszłość Unii.**