KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.9.2016 r.
COM(2016) 603 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Śródokresowy przegląd/rewizja wieloletnich ram finansowych na lata 2014 – 2020

Budżet UE ukierunkowany na wyniki

{SWD(2016) 299 final}

1. WPROWADZENIE

Unia Europejska stoi w obliczu szeregu istotnych długoterminowych wyzwań: umocnienia europejskiej gospodarki i tkanki społecznej; zapewnienia bezpieczeństwa wewnątrz Unii i na jej granicach zewnętrznych; zarządzania migracją; a także zajęcia się przyczynami i skutkami zmiany klimatu. Rozwiązanie tych i innych problemów wymaga kompleksowych średnio- i długoterminowych polityk i strategii realizowanych w oparciu o odpowiednie wsparcie finansowe, zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym.

Wieloletnie ramy finansowe Unii zapewniają niezbędną średnioterminową przewidywalność ułatwiającą wspieranie inwestycji w priorytetowych obszarach w Europie. Jednakże w obecnym kontekście wielu kryzysów trzeba także umieć sprawnie przystosować się do zmieniających się priorytetów, a także szybko reagować na nieprzewidziane wydarzenia w terenie. Temu wyzwaniu udało się sprostać podczas tworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) w ramach planu inwestycyjnego dla Europy i udostępniania środków służących finansowaniu działań mających na celu rozwiązywanie pilnych problemów dotyczących migracji, uchodźców i bezpieczeństwa.

Wieloletnie ramy finansowe (WRF) na lata 2014 – 2020 zostały uzgodnione w 2013 r. w kontekście kryzysu gospodarczego i finansowego oraz nadwyrężonych finansów publicznych w wielu państwach członkowskich. W związku z tym w WRF położono silny nacisk na inwestycje w obszarach przynoszących UE wartość dodaną, tak aby pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Wieloletnie ramy finansowe wzmocniły powiązania pomiędzy budżetem UE i niezbędnymi reformami administracyjnymi i strukturalnymi w państwach członkowskich poprzez wprowadzenie konkretnych uwarunkowań. Wprowadzono podejście do budżetowania oparte w większym stopniu na wynikach, a także uproszczone mechanizmy realizacji, tak aby możliwe było szybkie uzyskanie wyników. Innowacyjne techniki i instrumenty zwiększyły zdolność budżetu UE do reagowania na nowe wyzwania i do przyciągania środków publicznych i prywatnych.

Komisja, której kadencja rozpoczęła się w listopadzie 2014 r., wzmocniła te ramy poprzez zakończone sukcesem uruchomienie planu inwestycyjnego dla Europy, przy wsparciu z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Co więcej, inicjatywa na rzecz *budżetu ukierunkowanego na wyniki* (BFOR) pozwoli zapewnić, aby zasoby zostały przeznaczone na priorytety oraz aby każde działanie przynosiło jak najlepsze wyniki i wartość dodaną. Inicjatywa BFOR ma na celu zajęcie się czterema głównymi zagadnieniami[1]:

1. Na co wydawać pieniądze UE – jak osiągnąć wysoką europejską wartość dodaną?

2. Jak wydawać pieniądze UE: jak lepiej wykorzystać każde euro z budżetu UE?

3. W jaki sposób można odpowiednio ocenić wykonywanie budżetu UE?

[1] http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

4. W jaki sposób informować o budżecie UE – jak lepiej przybliżyć obywatelom korzyści płynące z wykorzystania budżetu UE?

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia w sprawie WRF[2], Komisja niniejszym przedstawia śródokresowy przegląd funkcjonowania WRF, biorąc pod uwagę warunki gospodarcze oraz szerzej rozumiany kontekst. W raporcie tym zawarto przegląd głównych aspektów wdrażania obecnych WRF po 2014 r. Dla tego okresu charakterystyczne są zarówno wspólne starania na rzecz wspierania ożywienia gospodarczego, jak również konieczność pilnego reagowania na kryzys uchodźczy i zagrożenia dla bezpieczeństwa.

Wraz ze zwiększeniem środków zaproponowanych w projekcie budżetu na rok 2017, głównie przeznaczonych na migrację, a także dodatkowymi przydziałami wynikającymi z technicznego dostosowania środków na politykę spójności, w ramach przeglądu śródokresowego pakietu finansowego zaproponowano około 13 mld EUR dodatkowych unijnych środków finansowych na lata 2017 – 2020 z przeznaczeniem na zatrudnienie i wzrost gospodarczy, migrację i bezpieczeństwo finansowe (zob. załącznik finansowy).

Bezprecedensowe przepływy migracyjne, które miały miejsce w 2015 r. i powtarzające się ataki terrorystyczne w Europie i na całym świecie wymagały zdecydowanej i szybkiej reakcji Europy. Reakcja ta wiązała się z użyciem nowych środków prawnych, operacyjnych i finansowych. Budżet UE, będąc kluczowym elementem tego zestawu narzędzi, wykazał się dużą elastycznością w przekierunkowaniu i udostępnianiu dodatkowych środków w swoich ramach, jak i w mobilizowaniu dodatkowych wkładów państw członkowskich i innych darczyńców. Elastyczność ta sięga jednak pułapu obecnych ram.

Ponieważ wyzwania związane z migracją i bezpieczeństwem wynikają ze zmian geopolitycznych i społecznych, którymi należy zająć się w perspektywie długookresowej, budżet UE musi w dalszym ciągu rozwijać swoją zdolność do wspierania zarządzania przepływami migracyjnymi, a także ochrony i integracji uchodźców i zwalczania podstawowych przyczyn migracji. Jest to jeden z głównych celów pakietu wniosków ustawodawczych, który towarzyszy niniejszemu przeglądowi i przewiduje zapewnienie dodatkowych środków finansowych na migrację i bezpieczeństwo w ramach obecnych WRF, a także dalsze wzmocnienie elastyczności w przypadku nieprzewidzianych okoliczności.

W związku z tym proponuje się zmianę rozporządzenia w sprawie WRF, aby jeszcze bardziej zwiększyć potencjał instrumentu elastyczności i rezerwy na pomoc nadzwyczajną oraz wyeliminować szereg ograniczeń, które zmniejszają skuteczność instrumentów umożliwiających ponowne wykorzystanie marginesów[3] dostępnych z poprzednich lat budżetowych. Ponadto proponuje się utworzenie rezerwy UE na wypadek kryzysów na finansowanie działań podejmowanych w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe, takie jak obecny kryzys migracyjny, a także wydarzeń mających poważne skutki humanitarne i odnoszące się do bezpieczeństwa. Rezerwa byłaby pokrywana ze

[2] Rozporządzenie Rady nr 1311/2013 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014 – 2020, COM(2016) 311 z 30.6.2016.

[3] Łączny margines na zobowiązania i łączny margines na płatności.

środków umorzonych ze wszystkich działów WRF[4]. Nie zwiększyłoby to łącznych pułapów zobowiązań i płatności w ramach uzgodnionych wieloletnich ram finansowych.

Likwidacja luki inwestycyjnej pozostałej po kryzysie finansowym i gospodarczym, jak również wspieranie zatrudnienia, szczególnie dla ludzi młodych, pozostają kluczowymi wyzwaniami dla Unii. W oparciu o dotychczasowe doświadczenie we wdrażaniu Komisja zidentyfikowała szereg udanych programów i instrumentów i proponuje zwiększyć ich finansowanie o dodatkowe środki. Obejmuje to w szczególności Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych i program „Horyzont 2020"[5], instrument „Łącząc Europę"[6], Erasmus+[7], program COSME[8] i Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

Finansowanie ze środków UE wywiera silny efekt dźwigni na inwestycje państw członkowskich i sektora prywatnego. Ma to również znaczenie w obszarze cyfrowym – z czym wiąże się jeden z 10 priorytetów Komisji – i w tym kontekście zidentyfikowano potrzeby inwestycyjne związane z wysokowydajnymi systemami obliczeniowymi, bezpieczeństwem cybernetycznym, umiejętnościami cyfrowymi i połączeniami. Komisja zbada sposoby zaspokojenia tych potrzeb inwestycyjnych poprzez połączenie środków unijnych, krajowych i prywatnych.

Poprawa wyników budżetowych w realizacji priorytetów UE wymaga nie tylko odpowiednich środków finansowych, ale również racjonalnych pod względem kosztów mechanizmów ich wdrażania. W porozumieniu z zainteresowanymi stronami Komisja przeprowadziła ocenę sposobu, w jaki środki mające na celu uproszczenie wdrażania funduszy unijnych, wprowadzone na mocy obecnego prawodawstwa funkcjonowały w praktyce oraz zidentyfikowała możliwości dalszych ulepszeń. Na tej podstawie przedkłada ona wraz z niniejszym przeglądem ambitną nowelizację ogólnych zasad finansowych, której towarzyszą odpowiednie zmiany w sektorowych przepisach finansowych.

W dokumencie roboczym służb Komisji w sprawie śródokresowego przeglądu dokładnie omówiono wszystkie aspekty zawarte w niniejszym komunikacie. Zawiera on również średnioterminowe prognozy płatności wraz z prognozą zapotrzebowania na płatności do 2020 r., z uwzględnieniem wniosków dołączonych do niniejszego przeglądu. Stwierdzono w nim, że obecny pułap płatności byłby zaledwie wystarczający: po okresie narastania bezprecedensowych zaległości w 2014 r., opóźnienia we wdrożeniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych pozostawiłyby znaczne marginesy płatności w latach 2016 i 2017, przed gwałtownym zwiększeniem potrzeb w zakresie płatności pod koniec przedmiotowego okresu[9].

---

4 Obecne szacunki wskazują na kwoty od 3 do 4 mld EUR rocznie.

5 „Horyzont 2020" to unijny program w zakresie badań naukowych i innowacji na lata 2014 – 2020.

6 Instrument „Łącząc Europę" (CEF) to unijny instrument finansowania mający na celu wspieranie rozwoju wysoce efektywnych, zrównoważonych i skutecznie połączonych sieci transeuropejskich w dziedzinie transportu, energii oraz usług cyfrowych.

7 Erasmus + to unijny program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu w Europie, zapewniający ponad 4 mln obywatelom Europy możliwość uczenia się, szkolenia, zdobycia doświadczenia oraz uczestnictwa w wolontariacie za granicą.

8 COSME to program UE na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw.

9 W oparciu o tę prognozę Komisja przedstawia wniosek dotyczący decyzji w sprawie uruchomienia marginesu na nieprzewidziane wydatki w celu zrównoważenia wcześniej niż przewidywano kwoty 2,8 mld

Przeglądowi śródokresowemu towarzyszą następujące wnioski legislacyjne:

– Wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia Rady nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014 − 2020, zmienionego rozporządzeniem Rady nr 2015/623 z dnia 21 kwietnia 2015 r.[10] i odpowiedniego dostosowania porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w sprawach budżetowych i należytego zarządzania finansami[11];

– Wniosek dotyczący zmiany decyzji nr 2015/435 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2014 r. w sprawie uruchomienia marginesu na nieprzewidziane wydatki[12];

– Wniosek w celu uproszczenia zasad finansowych na mocy rozporządzenia finansowego oraz odpowiednich aktów podstawowych[13];

– Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie EFIS (2015/1017) w celu rozszerzenia EFIS[14];

– W ramach planu inwestycji zewnętrznych: wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFSD) oraz ustanowienie gwarancji dla EFSD i funduszu gwarancyjnego dla EFSD[15]; wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 480/2009 ustanawiające Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych[16]; wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniający decyzję nr 466/2014/UE w sprawie udzielenia gwarancji UE dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego na pokrycie ewentualnych strat poniesionych w związku z działaniami z zakresu finansowania wspierającymi projekty inwestycyjne poza granicami Unii[17].

– W ramach pakietu telekomunikacyjnego: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i

---

EUR marginesu na nieprzewidziane wydatki uruchomionego w 2014 r. oraz w sprawie potwierdzenia, że płatności dotyczące instrumentów szczególnych są ujęte w budżecie w kwotach wykraczających poza pułapy.

10 Dz.U. L 347 z 20.12.2009, s. 884, i Dz.U. L 103 z 22.4.2015, s. 1.

11 COM(2016)604 z 14.9.2016, i COM(2016)606 z 14.9.2016.

12 COM(2016)607 z 14.9.2016.

13 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1299/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013, (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1308/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) nr 283/2014, (UE) nr 652/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady 541/2014/UE [COM(2016)605 z 14.9.2016].

14 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (EU) nr 1316/2013 i (UE) nr 2015/1017 w odniesieniu do przedłużenia okresu realizacji Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, a także wprowadzenie technicznych zmian do tego funduszu i Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego [COM(2016)597 z 14.9.2016].

15 COM(2016)586 z 14.9.2016.

16 COM(2016)582 z 14.9.2016.

17 COM(2016)583 z 14.9.2016.

(UE) nr 283/2014 w odniesieniu do promowania łączy internetowych w lokalnych społecznościach[18].

Komisja wzywa Radę i Parlament do zapewnienia niezwłocznego przyjęcia tych wniosków i ich finansowania.

2. POŁOWA OKRESU REALIZACJI WRF: STAN WDROŻENIA I NOWE WYZWANIA

Wyeliminowanie zaległości w płatnościach

Niewystarczający poziom środków na płatności w budżecie na 2014 r. zbiegł się z wysokimi skumulowanymi potrzebami w zakresie płatności wynikającymi z cyklu realizacji programów spójności z poprzednich WRF. Doprowadziło to do powstania bardzo znacznych zaległości dotyczących nieuregulowanych wniosków o płatność na koniec roku (24,7 mld EUR na koniec 2014 r.). Uruchomienie instrumentów szczególnych przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie WRF umożliwiło uruchomienie dodatkowych środków na płatności w 2014 r. Oczekuje się, że zaległości płatnicze zostaną wyeliminowane do końca 2016 r.

Absorpcję zaległości ułatwia wolniejsze niż przewidywano uruchomienie nowej generacji programów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, co powoduje powstanie dużych marginesów, które były dostępne w ramach pułapów płatności w 2016 r., a tym bardziej w 2017 r. Tymczasowo umożliwia to zaspokojenie nowych potrzeb bez wymagania wniesienia dodatkowych wkładów z budżetów krajowych, jednak istnieje prawdopodobieństwo, że doprowadzi to do znacznej presji na płatności pod koniec okresu WRF, gdy nowe programy będą w pełni operacyjne.

Wdrożenie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych

Nowe ramy prawne dotyczące wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) uzgodnione na lata 2014 – 2020 wprowadziły szereg przepisów mających na celu zwiększenie efektywności funduszy oraz ich europejskiej wartości dodanej. W szczególności umożliwiają one koncentrację zasobów na cele krajowe, które zgodnie z zaleceniami dla poszczególnych krajów stanowią przełożenie najważniejszych celów strategii „Europa 2020”. Ustanawiają one ramy oceny wyników w oparciu o wymierne wskaźniki i cele związane z uwolnieniem rezerwy na wykonanie oraz wprowadzają również uwarunkowania *ex ante* i tworzą ściślejsze powiązania z unijnym zarządzaniem gospodarczym. W związku z tym EFSI będą wspierać reformy strukturalne zgodnie z priorytetami ustalonymi na poziomie UE.

Utworzenie tych nowatorskich struktur wymaga czasu i zasobów w fazie początkowej, tak aby zapewnić warunki konieczne do skutecznego wydatkowania. Zarówno te okoliczności, jak i późne przyjęcie aktów prawnych oraz wprowadzenie ogólnej reguły umorzenia „n+3”, która znacznie złagodziła dyscyplinę regulacyjną w odniesieniu do tempa wdrażania, przyczyniły się do opóźnień w przygotowywaniu programów operacyjnych. Ponadto państwa członkowskie skoncentrowały swoje wysiłki na

[18] COM(2016)589 z 14.9.2016.

maksymalnej realizacji programów na lata 2007 – 2013 w celu uniknięcia potencjalnej straty alokacji.

Ze względu na ich potencjalny wpływ na zatrudnienie i wzrost gospodarczy konieczne są natychmiastowe działania w celu przyspieszenia wdrożenia EFSI. Komisja wezwała państwa członkowskie do zakończenia procesu wyznaczania instytucji zarządzających i instytucji certyfikujących, przedłożenia wniosków w sprawie dużych projektów i wdrażania działań na rzecz osiągnięcia postępów w spełnianiu uwarunkowań *ex ante* w celu przyspieszenia realizacji projektów. Będzie ona w dalszym ciągu oferować wsparcie techniczne dla państw członkowskich mających problemy z wdrażaniem.

Prostsze i bardziej elastyczne zasady zaproponowane w pakiecie przyczynią się do przyspieszenia wdrażania EFSI.

W celu uwzględnienia trudnej sytuacji państw członkowskich, które najbardziej ucierpiały wskutek kryzysu, w czerwcu 2016 r. dokonano przeglądu alokacji dla państw członkowskich w ramach polityki spójności, w wyniku którego w razie konieczności wprowadzone zostały korekty na lata 2017 – 2020 na podstawie najbardziej aktualnych dostępnych danych. Jak zapowiedziano w dostosowaniu technicznym WRF na rok 2017[19], Komisja zaangażowała się w rozmowy z państwami członkowskimi, które w największym stopniu korzystają z dostosowania środków na politykę spójności, aby skupić się na kwotach przeznaczonych na dodatkowe środki w celu ułatwienia zwalczania kryzysu migracyjnego i bezrobocia osób młodych oraz na inwestycje za pośrednictwem instrumentów finansowych, także w połączeniu z Europejskim Funduszem na rzecz inwestycji strategicznych, z uwzględnieniem potrzeb i znaczenia tych priorytetów dla każdego państwa członkowskiego.

Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

W ramach obecnych WRF dokonano szczególnej alokacji w wysokości 3,2 mld EUR (jednocześnie kwota w takiej samej wysokości została przekazana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego) na stworzenie specjalnej inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI). Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych stanowi wsparcie ukierunkowane na młodych bezrobotnych żyjących w regionach, w których stopa bezrobocia wśród młodzieży przekracza 25 %. W ramach tej inicjatywy doszło do znacznych opóźnień w ustanawianiu programów, wyznaczaniu organów i składaniu wniosków o płatność. Teraz jednak, gdy struktury w ramach inicjatywy faktycznie istnieją, pierwsze oceny wskazują[20] na znacznie większe szanse znalezienia zatrudnienia lub kontynuowania studiów w późniejszym terminie dla młodych ludzi, którzy otrzymali wsparcie z Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Do chwili obecnej z inicjatywy tej skorzystało ponad 1,3 mln młodych ludzi, co wykracza poza wstępne szacunki.

Zważywszy na utrzymujące się na wysokim poziomie bezrobocie wśród ludzi młodych w wielu regionach i obiecujące pierwsze wyniki, proponuje się uzupełnienie

[19] Dostosowanie techniczne ram finansowych na rok 2017 do zmian DNB oraz dostosowanie pul środków finansowych na politykę spójności, przyjęte na podstawie art. 6 i 7 rozporządzenia Rady nr 1311/2013 określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014 – 2020, COM(2016) 311 z 30.6.2016.

[20] Sprawozdanie Komisji na temat wdrażania gwarancji dla młodzieży oraz działania Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych jest obecnie finalizowane (przyjęcie przewidywane jest w październiku 2016 r.).

pierwotnego przydziału na Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych o 1 mld EUR w latach 2017 – 2020, uzyskując łączną kwotę w wysokości 8 mld EUR (przy 1 mld EUR współfinansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego).

Programy na rzecz konkurencyjności

W przeciwieństwie do opóźnień w programach polityki spójności, programy na rzecz konkurencyjności objęte zarządzaniem bezpośrednim w ramach działu 1A WRF („Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu"), takie jak „Horyzont 2020", „Łącząc Europę" i COSME, są bardzo silnie rozpowszechnione, a w wyniku zaproszeń do składania wniosków zgłaszanych jest wiele kwalifikowalnych projektów, których wartość często w znacznym stopniu przekracza środki dostępne w budżecie. Ma to również miejsce w przypadku programu Erasmus **+**, który charakteryzuje się wysoką europejską wartością dodaną w odniesieniu do działań związanych z mobilnością transnarodową, przyczyniając się do rozwoju umiejętności, większej zatrudnialności studentów i mniejszego prawdopodobieństwa bezrobocia.

Na podstawie tych pierwszych doświadczeń proponuje się uzupełnienie pierwotnego przydziału na program „Horyzont 2020" o 0,4 mld EUR, na instrument „Łącząc Europę" - transport o 0,4 mld EUR, na Erasmus + o 0,2 mld EUR i na COSME o 0,2 mld EUR w latach 2017 – 2020, w celu dalszego zwiększenia wsparcia UE na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego.

W następstwie komunikatu określającego europejską wizję internetu na jednolitym rynku cyfrowym oraz w celu promowania włączenia cyfrowego Unia powinna wspierać zapewnienie bezpłatnej łączności bezprzewodowej w ośrodkach lokalnego życia publicznego poprzez ukierunkowane wsparcie. Z tego powodu Komisja przyjęła wniosek w sprawie Wifi4EU, o łącznym budżecie w wysokości 120 mln EUR, wraz ze zwiększeniem środków o 50 mln EUR.

Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)

Aby uzupełnić istniejące programy objęte WRF w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, w listopadzie 2014 r. w ramach planu inwestycyjnego dla Europy Komisja zaproponowała utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). EFIS, którego podstawa prawna została przyjęta przez Parlament i Radę w czerwcu 2015 r., już teraz przynosi wymierne rezultaty. W całej Unii oczekuje się uruchomienia inwestycji o wartości wynoszącej ogółem 115,7 mld EUR. Stanowi to ponad jedną trzecią ogólnego celu obejmującego 315 mld EUR w postaci nowych inwestycji w okresie trzech lat. Sukcesem EFIS jest pozyskanie znacznych dodatkowych środków finansowych (85 % całkowitych uruchomionych nakładów inwestycyjnych) od inwestorów prywatnych i publicznych. W szczególności udało się zapewnić większe środki finansowe przeznaczone dla małych przedsiębiorstw.

W związku z tym Komisja proponuje kontynuowanie EFIS po 2017 r. oraz podwojenie możliwości jego finansowania[21].

[21] COM(2016) 359 final: Europa znów inwestuje – Wnioski z realizacji planu inwestycyjnego dla Europy.

Biorąc pod uwagę uzyskane wyniki, Komisja przedstawia wniosek legislacyjny o przedłużenie okresu EFIS do 2020 r. równolegle z komunikatem dotyczącym śródokresowego przeglądu/rewizji WRF. Niniejszy wniosek przewiduje przesunięcie z instrumentów finansowych „Łącząc Europę" do EFIS w kwocie 500 mln EUR, przesunięcie z instrumentów finansowych „Łącząc Europę" do dotacji z instrumentu „Łącząc Europę" w wysokości 1 146 mln EUR[22], które to środki zostaną połączone z finansowaniem z EFSI lub z innych instrumentów finansowych przeznaczonych na efektywność energetyczną, a także wykorzystanie 150 mln EUR z nieprzydzielonego marginesu. Powinno to zapewnić maksymalne oddziaływanie środków unijnych, wyeliminowanie nakładania się i zmaksymalizowanie synergii między różnymi dotacjami i instrumentami finansowymi, jak również w odniesieniu do inwestorów prywatnych. Ogólnie rzecz biorąc udostępnione zostanie 1,4 mld EUR dodatkowych środków finansowych przeznaczonych na dotacje transportowe w ramach instrumentu „Łącząc Europę" na finansowanie priorytetowych sieci transgranicznej infrastruktury transportowej w UE.

Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne

Powoli rozpoczęto również wykonanie budżetu w ramach działu 2 („Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne"), ze względu na opóźnienia we wdrażaniu nowych systemów płatności bezpośrednich, a także Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W związku z rosyjskim zakazem nałożonym na unijne produkty rolne i zachwianiem równowagi rynkowej w latach 2014 – 2016 Komisja przyjęła szereg nadzwyczajnych środków wspierania rynku dla producentów owoców i warzyw oraz sektora mleczarskiego i w innych sektorach hodowlanych w łącznej kwocie 1 664 mln EUR[23].

Migracja, kryzys uchodźczy i bezpieczeństwo

Istotne znaczenie ma fakt, że wdrożenie WRF w ich pierwszych latach charakteryzowało się pilną potrzebą zajęcia się wewnętrznym i zewnętrznym wymiarem kryzysu migracyjnego i uchodźczego. Od czasu przyjęcia europejskich programów w zakresie migracji[24] i bezpieczeństwa[25] przeorientowano i wzmocniono programy w ramach działu 3 i 4 w celu wzmożenia działań humanitarnych i zwiększenia zdolności poszukiwawczo-ratowniczych przy jednoczesnym dalszym kształtowaniu ram prawnych i operacyjnych dla ochrony naszych granic zewnętrznych, a także w celu wspomagania państw członkowskich w procesie zarządzania przepływami uchodźców i wyeliminowania podstawowych przyczyn migracji. Ustanowiono nową podstawę prawną, tj. instrument na rzecz wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii[26], który uzyskał wsparcie finansowe w postaci nowych zasobów. Komisja zobowiązała się zapewnić

[22] Obejmuje to przeniesienie instrumentów finansowych na dotacje w wysokości 1 mld EUR w ramach instrumentu „Łącząc Europę" – transport (oprócz dodatkowej kwoty 0,4 mld EUR pochodzących z bieżącego przeglądu śródokresowego).

[23] Ponieważ środki te mogłyby być finansowane przez Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej za pomocą przesunięć i wykorzystania dochodów przeznaczonych na określony cel, skorzystanie z rezerwy rolnej nie jest konieczne.

[24] COM (2015) 240 z dnia 13 maja 2015 r.

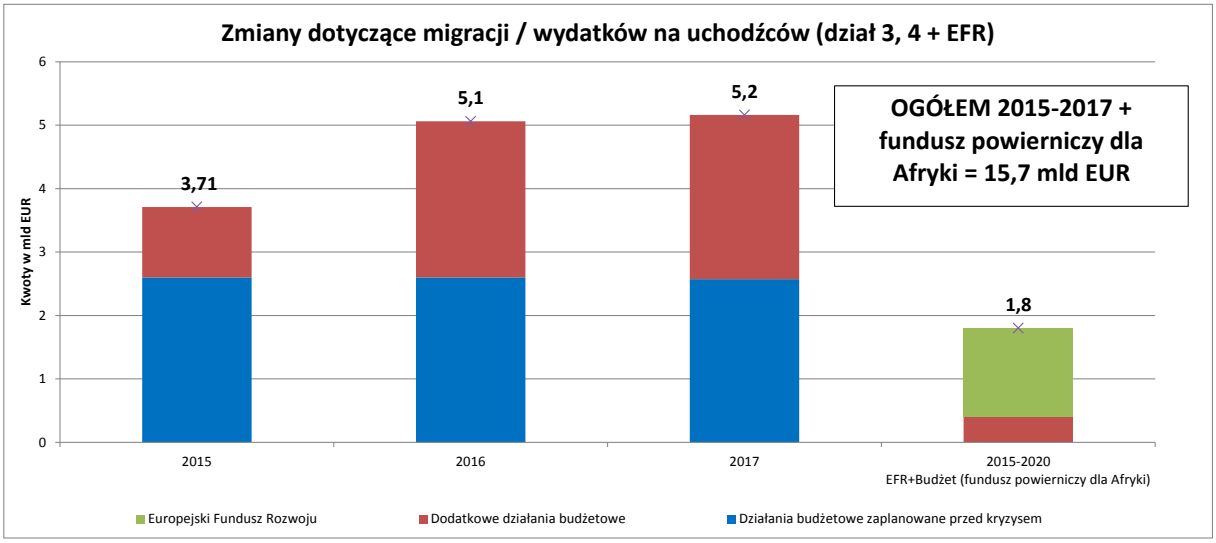
[25] COM(2015) 185 z dnia 28 kwietnia 2015 r.

[26] Dz.U. L 70 z 16.3.2016, s. 1.

wsparcie finansowe na pokrycie pilnych potrzeb w państwach członkowskich zmagających się z ogromną presją na granicach zewnętrznych Unii.

Komisja szybko zareagowała na spadek poziomu bezpieczeństwa, proponując przepisy prawne i zwiększając zasoby finansowe przeznaczone na pokrycie potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. W przyszłości konieczne mogą okazać się dodatkowe środki, m.in. zwiększenie zasobów finansowych w razie konieczności.

Aby mniej więcej podwoić wstępnie zaplanowane wsparcie do kwoty ponad 15 mld EUR w latach 2015 – 2017, uzgodniono szereg środków, w tym uruchomienie instrumentów szczególnych przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie WRF. Instrument elastyczności i rezerwa na pomoc nadzwyczajną w szczególności umożliwiły znaczne zwiększenie kluczowych programów wydatkowania, takich jak Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, pomimo bardzo restrykcyjnych pułapów środków na zobowiązania.



W celu dalszego korzystania z dostępności budżetu UE i Europejskiego Funduszu Rozwoju, mobilizowania dodatkowych wkładów pochodzących z różnych źródeł, programów i działań koordynacyjnych ustanowiono szereg zewnętrznych funduszy powierniczych Unii Europejskiej oraz Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji. Ich funkcjonowanie jest bacznie monitorowane[27], a procedury służące lepszej kontroli demokratycznej, przejrzystości i legalności poprzez terminowe zaangażowanie Parlamentu Europejskiego są zawarte we wniosku o uproszczenie przepisów finansowych, który towarzyszy niniejszemu przeglądowi.

2,55 mld EUR to kwota konieczna do finansowania skutków budżetowych funkcjonowania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz wzmocnienia Europolu w latach 2018 – 2020, jak również wniosków Komisji dotyczących Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu, przeglądu dublińskiego wspólnego systemu azylowego, wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii i systemu wjazdów/wyjazdów, który ma służyć rejestrowaniu danych dotyczących wjazdów i wyjazdów oraz danych dotyczących odmowy wjazdu w przypadku obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej.

[27] Zob. towarzyszący dokument roboczy służb Komisji dotyczący aktualnej sytuacji.

Jeśli środki te okażą się niedostateczne, by zaradzić problemom związanym z migracją i bezpieczeństwem, konieczne będzie udostępnienie dodatkowych zasobów. Mogą one być finansowane z wnioskowanej nowej rezerwy UE na wypadek kryzysów, zasilanej w postaci środków pochodzących z ponownego wykorzystania umorzonych zobowiązań.

Oprócz istniejących programów Komisja zaproponowała ramy partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji w celu zapewnienia spójnego podejścia wobec krajów partnerskich i skutecznego wdrożenia różnych źródeł finansowania: programów WRF, Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), funduszy powierniczych Unii Europejskiej i innych instrumentów. Inicjatywa ta ma na celu utworzenie spójnego i dostosowanego procesu, w którym Unia i jej państwa członkowskie działają w sposób skoordynowany, łącząc instrumenty, narzędzia i dźwignię finansową jako podstawę wszechstronnych partnerstw (porozumień) z państwami trzecimi w celu lepszego zarządzania migracją z pełnym poszanowaniem naszych zobowiązań humanitarnych i zobowiązań w zakresie praw człowieka.

W perspektywie długoterminowej UE powinna nadal dokładać większych starań na rzecz wyeliminowania podstawowych przyczyn nielegalnej migracji i przymusowych wysiedleń oraz zapewniać społecznościom przyjmującym i odpowiednim instytucjom możliwość budowania zdolności. Będzie to wymagało ponownego zweryfikowania skali i charakteru tradycyjnych modeli współpracy na rzecz rozwoju. Należy dużo większą wagę przykładać do prywatnych inwestorów poszukujących nowych możliwości inwestowania na rynkach wschodzących. Dlatego Komisja przedstawia ambitny plan inwestycji zewnętrznych, który pozwoliłby wyeliminować pierwotne przyczyny migracji i wspierałby partnerów w radzeniu sobie z jej konsekwencjami, przyczyniając się jednocześnie do osiągnięcia innych celów związanych z rozwojem.

Równolegle do przeglądu śródokresowego Komisja przedkłada wniosek dotyczący nowego Europejskiego funduszu na rzecz zrównoważonego rozwoju (EFSD), który powinien stanowić filar inwestycyjny planu inwestycji zewnętrznych i który będzie scalał istniejące instrumenty łączone i nową gwarancję EFSD na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Proponuje się uruchomienie środków w wysokości 750 mln EUR na potrzeby procesu tworzenia ram partnerstwa oraz 250 mln EUR na Europejski fundusz na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Brak stabilności makroekonomicznej i finansowej w krajach sąsiadujących z Unią, pogłębiony przez niedawne kryzysy i konflikty na poziomie regionalnym, doprowadził do coraz większego zapotrzebowania na unijną pomoc makrofinansową w ostatnich latach. Zobowiązania wynikające z pomocy makrofinansowej wzrosły z 1,5 mld EUR w latach 2000 – 2008 do 4,6 mld EUR od 2009 r.[28]. Jednakże skala możliwych operacji związanych z pomocą makrofinansową ogranicza się do ok. 500 mln EUR rocznie w związku z mechanizmem dokonywania wpłat na rzecz Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych zgodnie z obecnymi WRF.

[28] Same kwoty w ramach pomocy makrofinansowej uruchomione w kontekście niedawnego kryzysu na Ukrainie wynoszą 3,4 mld EUR.

Utrzymuje się brak stabilności geopolitycznej i gospodarczej w regionie, dlatego prawdopodobnie w nadchodzących latach zapotrzebowanie na pomoc makrofinansową UE pozostanie na historycznie wysokim poziomie. Proponuje się zatem zwiększenie zdolności udzielania pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej z obecnych 0,5 mld EUR do 2 mld EUR rocznie przez zwiększenie finansowania Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych o 270 mln EUR w latach budżetowych 2019 i 2020.

Ponadto w wyniku zewnętrznego śródokresowego przeglądu zewnętrznych działań EBI objętych gwarancją Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych (upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich) stwierdzono, że upoważnienie to należy zwiększyć do 30 mld EUR w celu poprawy jego zdolności udzielania pożyczek. Równocześnie EBI zaproponował nową inicjatywę dotyczącą „odporności" służącą szybkiemu uruchomieniu dodatkowego finansowania. Ma ono wspierać zrównoważony wzrost gospodarczy, kluczową infrastrukturę oraz spójność społeczną w krajach południowego sąsiedztwa i Bałkanów Zachodnich.

W związku z powyższym Komisja proponuje zwiększenie upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich o 5,3 mld EUR, tak by wyniosło ono łącznie 32,3 mld EUR. W tym celu należy zwiększyć Fundusz gwarancyjny o 115 mln EUR w latach 2018 – 2020.

Bardziej szczegółowy przegląd i analiza

Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014 – 2020 charakteryzują się także licznymi jakościowymi innowacjami, które zostały szeroko omówione w dokumencie roboczym służb Komisji, zwłaszcza bardziej systematyczne stosowanie instrumentów finansowych jako sposobu najbardziej optymalnego wykorzystania niewielkich zasobów w sposób ukierunkowany i w sektorach, w których „przyciąganie" prywatnych inwestycji jest szczególnie wskazane. Jest to szczególnie istotne w kontekście planu inwestycyjnego i EFIS. W dokumencie roboczym służb Komisji przedstawiono również postępy w wypełnieniu politycznego zobowiązania do przeznaczania co najmniej 20 % budżetu UE na działania w dziedzinie klimatu, co już przyniosło znaczące rezultaty w wyniku zachęcania wszystkich zaangażowanych podmiotów na szczeblu UE, państw członkowskich i na szczeblu regionalnym do uwzględnienia kwestii zmiany klimatu w procesie podejmowania decyzji i planowania, chociaż potrzebne są dalsze starania, aby upewnić się, że do 2020 r. można utrzymać globalny cel, jakim są wydatki związane z klimatem na poziomie 20 %. W ramach śródokresowych przeglądów programów WRF ocenione zostaną postępy w kierunku osiągnięcia celu UE, jakim jest 20 % pułap wydatków. Ponadto wzmocnienie programów działu 1A powinno przyczynić się m.in. do osiągnięcia celu założonego w programie „Horyzont 2020", tj. wpływu na środowisko na poziomie 35 %. Co więcej, wniosek o przedłużenie EFIS 2 określa minimalny cel dla projektów związanych z klimatem.

Wreszcie w dokumencie roboczym służb Komisji opisano, w jaki sposób europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne są wykorzystywane w celu wsparcia należytego zarządzania gospodarczego i realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów.

3. BARDZIEJ ELASTYCZNY BUDŻET I JEGO LEPSZE UKIERUNKOWANIE, BY MÓC ZREALIZOWAĆ PRIORYTETY I PORADZIĆ SOBIE Z NOWYMI WYZWANIAMI

Ocena realizacji WRF w połowie okresu i prac prowadzonych równolegle w ramach strategii na rzecz budżetu zorientowanego na rezultaty skłania Komisję do zaproponowania dalszych ulepszeń, tak by w budżecie nacisk położony był na priorytety polityczne i nowe wyzwania; poprawa wydajności i elastyczność w zakresie mobilizowania i dostarczania środków, by reagować na zmieniające się potrzeby; oraz wykazanie wyników przez doskonalenie systemów sprawozdawczości na temat osiągniętych wyników i rozliczalności.

Dalsze ukierunkowanie budżetu na priorytety polityczne i nowe wyzwania

Jak wskazano w poprzednim rozdziale[29], zastosowanie przesunięcia środków oraz marginesów i instrumentów szczególnych, a także uruchomienie dodatkowego finansowania ze strony państw członkowskich za pośrednictwem Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji i funduszy powierniczych umożliwiło przeznaczenie znacznych dodatkowych środków na reagowanie na nowe wyzwania.

W celu wzmocnienia lub kontynuowania programów, w przypadku których zaobserwowano wysoki popyt i skuteczną absorpcję funduszy w ramach priorytetu, jakim jest zatrudnienie i wzrost gospodarczy, oraz w celu utrzymania zdecydowanej europejskiej reakcji na nowe wyzwania związane z migracją i bezpieczeństwem w nadchodzących latach Komisja wnosi o uruchomienie dalszych środków i udostępnienie dodatkowej kwoty w wysokości 6,3 mld EUR na pozostały okres WRF.

Wraz z projektem budżetu na rok 2017, w którym zaproponowano uruchomienie 1,8 mld EUR z nieprzydzielonych marginesów i instrumentów szczególnych, głównie w celu zarządzania migracją i proponowanego przeznaczenia dodatkowych 4,6 mld EUR wynikających z technicznego dostosowania krajowych kopert finansowych na realizację polityki spójności na lata 2017 – 2020 w celu kontynuacji wysiłków zmierzających do walki z bezrobociem wśród ludzi młodych, wysiłków sprzyjających integracji uchodźców oraz wspieraniu inwestycji za pomocą instrumentów finansowych i w połączeniu z EFIS[30], wnioski stanowią pakiet finansowy w wysokości 12,8 mld EUR.

Ponadto proponuje się zwiększenie środków za pomocą przesunięć środków z istniejących programów, na przykład na poszerzenie zakresu pomocy udzielanej w ramach unijnego Instrumentu na rzecz Przyczyniania Się do Stabilności i Pokoju[31].

Poprawa elastyczności i sprawności budżetu w zakresie uruchamiania i dostarczania środków

Inicjatywy zaproponowane w niniejszym przeglądzie śródokresowym wykorzystują marginesy budżetowe przewidziane w WRF[32]. Zdolność budżetu do reagowania na nieprzewidziane wydarzenia do końca okresu obowiązywania WRF byłaby w rezultacie

[29] Bardziej szczegółową ocenę można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym sprawozdaniu.

[30] Z tych dodatkowych kwot korzystają głównie Grecja, Włochy i Hiszpania.

[31] Zob. towarzyszący dokument roboczy służb Komisji.

[32] W latach 2017 – 2020 dostępnych pozostałoby około 1,9 mld EUR.

odpowiednio bardziej ograniczona. Zważywszy na szczególnie wysoki poziom niestabilności w krajach sąsiadujących z Unią i związane z tym zagrożenia hybrydowe Komisja wnioskuje o zmianę rozporządzenia w sprawie WRF oraz – w drodze wniosku dotyczącego uproszczenia przepisów finansowych – rozporządzenia finansowego, tak aby dopuścić większą elastyczność budżetu w razie nieprzewidzianych okoliczności. Wnioskowane środki zakładają przede wszystkim podwojenie wielkości instrumentu elastyczności i rezerwy na pomoc nadzwyczajną, wyeliminowanie ograniczeń w korzystaniu z łącznego marginesu na zobowiązania i łącznego marginesu na płatności, tak aby umożliwić pełne korzystanie z bieżących pułapów WRF, nową rezerwę Unii Europejskiej na wypadek kryzysów, utworzenie „rezerwy elastyczności" na rzecz zewnętrznych instrumentów[33] oraz utworzenie funduszy powierniczych także na rzecz polityk wewnętrznych, co powinno ułatwić wdrożenie elastycznych rozwiązań w celu pozyskania środków od państw członkowskich, na przykład w dziedzinie cyfrowej.

By dotrzymać zobowiązań podjętych przez Unię i w razie konieczności umożliwić szybkie działanie, należy zabezpieczyć dostateczne środki na płatności w całym okresie obowiązywania WRF. Z obecnych średniookresowych prognoz dotyczących płatności wynika, że faktyczny ogólny pułap płatności powinien być wystarczający, by zaspokoić potrzeby w zakresie płatności wynikające z obecnych WRF oraz inicjatyw zaproponowanych w przeglądzie śródokresowym – pod warunkiem, że udostępnione płatności dotyczące instrumentów szczególnych wykraczają poza pułapy WRF.

Prostsze przepisy i większe zorientowanie na wyniki

Prostsze i bardziej elastyczne przepisy finansowe dotyczące wdrażania funduszy UE odgrywają zasadniczą rolę w zwiększaniu zdolności budżetu UE do dostosowania się do zmieniających się okoliczności i reagowania na nieoczekiwane wydarzenia przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu kontroli finansowej. Poczyniono znaczne postępy w upraszczaniu zasad wdrażania funduszy UE. Doświadczenie nabywane od 2014 r. i prace grupy wysokiego szczebla niezależnych ekspertów ds. monitorowania uproszczenia europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych pokazują jednak możliwości dalszego uproszczenia, co potwierdzają również informacje zwrotne od zainteresowanych stron.

Wniosek Komisji w sprawie uproszczenia przepisów finansowych, który stanowi integralną część śródokresowego przeglądu/rewizji WRF, dąży w jednym akcie prawnym do ambitnego przeglądu ogólnych przepisów finansowych wraz z odpowiednimi zmianami w sektorowych przepisach finansowych określonych w 15 aktach legislacyjnych dotyczących programów wieloletnich. Uwzględnienie zmian sektorowych w jednym wniosku ustawodawczym ma na celu zapewnienie spójnego podejścia i efektywnego procesu przyjmowania przepisów.

Ramka 1: Cele proponowanych zmian przepisów finansowych:

- uproszczenie dla odbiorców funduszy UE;

[33] Każdy zewnętrzny instrument geograficzny dysponowałby nieprzydzieloną rezerwą w wysokości 10 % rocznie; zakłada się możliwość przeniesienia na następny rok kwot takiej rezerwy niewykorzystanych w danym roku.

- od wielu poziomów kontroli do wzajemnego polegania na audycie, ocenie lub upoważnieniu, a także harmonizacji wymogów w zakresie sprawozdawczości;
- zezwolenie na stosowanie tylko jednego zestawu przepisów w odniesieniu do działań hybrydowych lub w przypadku łączenia środków lub instrumentów;
- bardziej wydajne korzystanie z instrumentów finansowych;
- bardziej elastyczne zarządzanie budżetem;
- skoncentrowanie się na wynikach i usprawnienie sprawozdawczości;
- uproszczona i odchudzona administracja UE;
- zaangażowanie obywateli.

Prostsze i bardziej elastyczne przepisy finansowe przyczynią się do optymalizacji wydatków i wpływu WRF 2014 – 2020 przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów związanych z wdrożeniem przepisów UE, jak również poziomu błędu. W tym względzie należy zauważyć, że w momencie zamknięcia programów, kiedy wszystkie działania naprawcze zostały wdrożone, szacowana kwota obarczona ryzykiem stanowi od 0,8 % do 1,3 % całkowitych wydatków. Pokazuje to, że już dziś wieloletnie systemy odpowiednio chronią budżet UE przed wydatkami dokonanymi z naruszeniem prawa. Celem wnioskowanego dalszego uproszczenia jest osiągnięcie dalszych postępów w tej dziedzinie.

4. W KIERUNKU NASTĘPNYCH WIELOLETNICH RAM FINANSOWYCH

Wnioski przedłożone wraz z niniejszym przeglądem mają na celu zapewnienie Unii ukierunkowanych dodatkowych środków, które umożliwią zajęcie się priorytetami, jakimi są zatrudnienie i wzrost gospodarczy oraz migracja i bezpieczeństwo. Mają one także na celu zagwarantowanie wystarczalności pułapów płatności oraz dużej zdolności budżetu do reagowania na nieprzewidziane sytuacje oraz ułatwienie wdrażania funduszy UE przy jednoczesnym maksymalizowaniu ich oddziaływania. Powinny one umożliwić znaczną dalszą modernizację budżetu UE, torując drogę dla dalej idących zmian w kolejnych WRF.

Komisja ma przedstawić wniosek w sprawie kolejnych WRF do końca 2017 r. Niniejszy wniosek będzie opierał się na inicjatywie BFOR i odzwierciedlał przyszłe wyzwania i potrzeby Unii po 2020 r., oceniając zarówno skuteczność istniejącego podejścia w dziedzinach takich jak polityka spójności, wspólna polityka rolna i instrumenty działań zewnętrznych, jak i potencjał budżetu UE, jeśli chodzi o wnoszenie wkładu w nowe dziedziny, na przykład w odniesieniu do urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej w Europie, zgodnie z harmonogramem działań przewidzianym w sprawozdaniu pięciu przewodniczących, oraz w dziedzinę bezpieczeństwa i obrony.

Będzie to również okazja, by ponownie przyjrzeć się strukturze, finansowaniu i okresowi trwania budżetu, aby zmaksymalizować jego zdolność do wspierania europejskich celów politycznych.

Istnieje coraz większa zgoda co do tego, że modernizacja budżetu UE wymaga *spójnej reformy zarówno po stronie* ***wydatków, jak i finansowania***. Budżet UE jest zbyt często postrzegany jako czynnik kosztowy dla rachunków narodowych, natomiast jego potencjał łączenia zasobów w sposób najbardziej efektywny pod względem kosztów nie jest należycie doceniany. Komisja oczekuje zaleceń grupy wysokiego szczebla ds. zasobów własnych, które stanowić będą istotny wkład w przygotowywanie jej wniosków dotyczących kolejnych WRF.

Obecny ***okres*** siedmiu lat nie jest dobrze zsynchronizowany z pięcioletnim mandatem Parlamentu Europejskiego i Komisji. Wyzwanie polega na tym, jak pogodzić wymogi i czas potrzebny na przygotowanie i wdrożenie funduszy UE, szczególnie tych objętych zarządzaniem dzielonym, z okresem obowiązywania WRF.

Zasadnicze znaczenie będzie miało znalezienie właściwej równowagi pomiędzy średnioterminowym okresem przewidywalności a ***elastycznością*** w reagowaniu na nieprzewidziane okoliczności. Obecne WRF przewidują, że ok. 80 % środków w budżecie UE jest wstępnie przydzielonych, co ogranicza **zdolność dostosowywania się** budżetu do zmieniających się potrzeb. Tworzenie rezerw, które mogą zostać szybko uruchomione w ramach głównych programów unijnych, wymaga ponownej analizy.

Ponadto zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z 2013 r. Komisja dokona dokładnej analizy możliwości ***włączenia Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu***, biorąc pod uwagę wszystkie istotne okoliczności i aspekty, w tym i) ogólną koncepcję i strukturę instrumentów działań zewnętrznych po 2020 r. ii) charakter partnerstwa między Unią Europejską i państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku po upływie porozumienia z Kotonu w 2020 r. oraz (iii) wnioski wyciągnięte z ocen poprzednich działań, konsultacji z zainteresowanymi stronami i ocen skutków różnych rozwiązań.

Innym kluczowym aspektem rozważań będzie sposób, w jaki można wykorzystywać fundusze UE w celu osiągnięcia jak najlepszych skutków, tak aby jak najlepiej wykorzystać każde dostępne euro w oparciu o pewne innowacyjne rozwiązania przewidziane w obecnych WRF, w tym:

- ***Warunkowość***: Nawet niewielka kwota może mieć znaczny wpływ za sprawą uzależnienia finansowania od zmian w krajowych procesach kształtowania polityki: powiązanie funduszy UE z zarządzaniem gospodarczym będzie zasługiwało ponownie na uwagę w kontekście następnych WRF, w oparciu o ocenę postępów poczynionych w ramach obowiązujących przepisów.

- ***Dźwignia finansowa i synergie***: W okresie bieżących WRF budżet UE ponad dwukrotnie zwiększył swoją zdolność do korzystania z dodatkowych funduszy prywatnych i publicznych, dzięki wykorzystaniu instrumentów finansowych, Europejskiego Funduszu na rzecz inwestycji strategicznych i innych nowych instrumentów takie jak fundusze powiernicze. Dalsza poprawa tej zdolności będzie miała zasadnicze znaczenie, bazując również na wnioskowanej możliwości tworzenia zobowiązań warunkowych wykraczających poza przekazane aktywa i na stworzeniu wspólnego funduszu gwarancyjnego, który centralizowałby gwarancje w ramach

proponowanego zmienionego rozporządzenia finansowego. Ponadto promowanie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinach, w których korzyści skali lub efekty zewnętrzne są istotne, będzie odgrywało ważną rolę, zwłaszcza w przypadku gdy współpraca na szczeblu UE zyskała na znaczeniu, np. w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

- ***Uproszczenie***: Trzeba będzie na nowo spojrzeć na wymagania dotyczące programów w ramach zarządzania dzielonego z uwagi na opóźnienia, które wystąpiły ponownie w ich realizacji.

Przez cały proces opracowywania tych wniosków Komisja uważnie wysłucha opinii Parlamentu, Rady i zainteresowanych stron.

Załącznik finansowy

Propozycje w ramach przeglądu śródokresowego	**Mln EUR (w cenach bieżących)**
Dział 1A: • „Horyzont 2020” • CEF-Transport • Erasmus+ • COSME • Przedłużenie EFIS • WIFI4EU	**1 400** • 400 • 400 • 200 • 200 • 150 • 50
Dział 1 B: • Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych	**1 000** • 1000
Dział 3: Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, Europol, Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu, dubliński wspólny system azylowy, wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii, system wjazdu/wyjazdu	**2 549**
Dział 4: • Proces tworzenia ram partnerstwa • Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju • Pomoc makrofinansowa • Upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich	**1 385** • 750 • 250 • 270 • 115
OGÓŁEM	**6 334**
Projekt budżetu na 2017 r. • Dodatkowe wydatki na migrację (z instrumentów szczególnych i marginesów)	**1 822**
Dostosowanie techniczne pul środków na politykę spójności • Na kontynuowanie wysiłków w zakresie walki z bezrobociem osób młodych, na integrację uchodźców i wspieranie inwestycji przy wykorzystaniu instrumentów finansowych i w połączeniu z EFIS	**4 642**
OGÓŁEM Pakiet przeglądu śródokresowego	**12 798**