



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.6.2023 r.
COM(2023) 336 final

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

**Śródkresowa rewizja
wieloletnich ram finansowych 2021 – 2027**

{SWD(2023) 336 final}

1. WPROWADZENIE

Od 2020 r. Unia Europejska mierzy się z serią niespodziewanych i niespotykanych wcześniej wyzwań. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 i NextGenerationEU stanowiły zdecydowaną reakcję na pandemię COVID-19 oraz jej skutki gospodarcze i społeczne. Ramy te umożliwiły Unii szybkie wyjście z kryzysu i sprawiły, że Europa staje się bardziej ekologiczna, cyfrowa i odporna, a jednocześnie niweluje nierówności i promuje równe szanse dla wszystkich. Niemniej wkrótce po jednym z najgłębszych światowych kryzysów gospodarczych od ponad stulecia UE stanęła w obliczu kolejnego poważnego kryzysu: wraz z brutalną inwazją Rosji na Ukrainę pojawiły się dodatkowe nowe i nieoczekiwane wyzwania, takie jak kryzys energetyczny. Budżet UE w obecnej formie pozwala Unii szybko i zdecydowanie reagować – dzięki możliwości czerpania z przewidzianej w nim ograniczonej elastyczności. Konieczność zmierzenia się z tymi licznymi wyzwaniami niemal wyczerpała zasoby unijnego budżetu.

Nielegalna wojna napastnicza Rosji przeciwko Ukrainie doprowadziła do powrotu wojny na terytorium Europy, przynosząc niszczycielskie skutki. Unia będzie nadal wspierać Ukrainę tak długo, jak będzie to konieczne, i zdecydowanie pomagać jej na drodze do integracji europejskiej. Wojna wywiera przede wszystkim druzgocący wpływ na Ukrainę i jej obywateli, ale ma także poważne konsekwencje dla Europy i państw trzecich, od osób uciekających z Ukrainy po kryzysy energetyczne i żywnościowe. Konflikt wymagał również masowej mobilizacji pomocy humanitarnej, którą należy utrzymać, a także wsparcia produkcji rolno-spożywczej i ochrony ludności w państwach trzecich. Ukraina będzie potrzebowała trwałego wsparcia na potrzeby pomocy doraźnej i krótkoterminowej odbudowy oraz długoterminowej rekonstrukcji.

Po pandemii skala migracji gwałtownie wzrosła, co obciążyło zdolności przyjmowania i integracji migrantów w państwach członkowskich. Zajęcie się pierwotnymi przyczynami migracji, poprawa zarządzania granicami i utrzymanie skutecznych partnerstw w dziedzinie migracji z państwami trzecimi – zarówno krajami pochodzenia i tranzytu, jak i państwami przyjmującymi dużą liczbę uchodźców – będą wymagały dodatkowego wsparcia finansowego. Ponadto, zarówno w odniesieniu do wewnętrznego, jak i zewnętrznego wymiaru migracji, w podejściu ogólnym uzgodnionym przez Radę 8 czerwca 2023 r. w sprawie kluczowych elementów nowego paktu o migracji i azylu podkreślono konieczność wypełnienia nowych obowiązków, które Unia i państwa członkowskie przejmą, oraz związanych z tym kosztów.

Rosnąca niestabilność geopolityczna, kryzysy i klęski żywiołowe – wykraczające poza skutki wojny w Ukrainie i spotęgowane przez zmianę klimatu – wywierają dramatyczny wpływ na kraje sąsiadujące z UE i na kraje rozwijające się na całym świecie, co zwiększa zapotrzebowanie na pomoc nadzwyczajną i pomoc humanitarną.

Aby wesprzeć długoterminową konkurencyjność, potrzebne są znaczne inwestycje. Przyspieszenie dwojakiej transformacji w Europie stanowi dla Unii okazję do odzyskania wiodącej pozycji w kluczowych sektorach dzięki inteligentnym inwestycjom publicznym i prywatnym w sektorach strategicznych przy jednoczesnym zachowaniu równych warunków działania na jednolitym rynku, a tym samym – spójności. Jest to również istotne w kontekście obecnych strategicznych zależności, zachodzących zmian demograficznych i zapewnienia dostępu do energii po przystępnej cenie.

Od 2022 r. w UE i innych dużych gospodarkach odnotowano gwałtowny wzrost inflacji, najwyższy od ponad 40 lat, spotęgowany przez wąskie gardła na etapie odbudowy po pandemii i inwazję Rosji na Ukrainę. W związku z tym wzrostem banki centralne na całym świecie zaostrzyły politykę pieniężną. Stopy procentowe na międzynarodowych rynkach

kapitałowych rosną w niespotykanym dotąd tempie. 10-letnia stopa procentowa obligacji UE wzrosła z około zera w momencie przyjmowania wieloletnich ram finansowych do ponad 3 % w okresie krótszym niż rok. Zmienność ta ma bezpośredni i bardzo duży wpływ na budżet UE.

Liczne dodatkowe zadania powierzone instytucjom UE od początku obowiązywania wieloletnich ram finansowych, w połączeniu z wysoką inflacją, powodują obciążenie dla administracji UE. Podejmując nadzwyczajne wysiłki na rzecz zmiany priorytetów i zmniejszenia kosztów administracyjnych, instytucje UE mają obecnie trudności z wypełnieniem swoich zobowiązań prawnych bez odpowiedniego zwiększenia liczby pracowników.

W niniejszym komunikacie proponuje się dalsze działania, które zapewnią najbardziej podstawowe finansowanie umożliwiające realizację wspólnych priorytetów i potrzeb Unii. Zdecydowanie nie uwzględnia się w nim ani nie sugeruje skorygowania pełnego wpływu różnych kryzysów na budżet UE, lecz koncentruje się na najpilniejszych obszarach, w których dostosowanie jest nieuniknione, aby zagwarantować, że Unia będzie w stanie zaspokoić wspólne potrzeby i osiągnąć swoje cele w zupełnie nowym globalnym otoczeniu.

2. BUDŻET POD PRESJĄ

Wieloletni charakter budżetu UE zapewnia stabilność i przewidywalność, jednak ma on ograniczone możliwości reagowania na poważne nieoczekiwane wydarzenia, a jego elastyczność jest na wyczerpaniu. 90 % budżetu UE i NextGenerationEU zostało już wstępnie przydzielone na konkretne cele, programy lub programy krajowe. 75 % początkowych nieprzydzielonych marginesów na lata 2021–2027 (które wyniosły jedynie 5,5 mld EUR, czyli 0,45 % łącznych wydatków) zostało już wykorzystane lub przeznaczone na dostosowanie się do nowych potrzeb i reagowanie na nieoczekiwane kryzysy. Instrument elastyczności, który zapewnia pewną ograniczoną dodatkową elastyczność – wykraczającą poza pułapy wieloletnich ram finansowych – w wysokości około 1 mld EUR rocznie, został w pełni wykorzystany. Osłabia to zdolność Unii do radzenia sobie z najpilniejszymi sytuacjami nadzwyczajnymi i do wsparcia na potrzeby zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Europy w krytycznych obszarach, utrzymania i wzmocnienia wyjątkowego europejskiego modelu społecznego, nie wspominając o zdolności reagowania na nowe wyzwania, które prawdopodobnie pojawią się w ciągu najbliższych czterech lat, zważywszy na niestabilną sytuację geopolityczną i gospodarczą.

Aby sprostać nieprzewidzianym wyzwaniom, oprócz istniejących mechanizmów elastyczności budżetowej konieczne jest szeroko zakrojone wykorzystanie przegrupowań i przeprogramowania. Uruchomiono na szeroką skalę fundusze polityki spójności, by wesprzeć osoby uciekające przed wojną w Ukrainie, a także przyjmujące państwa członkowskie, wykorzystując pakiety działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE) i elastycznej pomocy dla terytoriów (FAST-CARE). Zmiany w programach na lata 2014–2020 i 2021–2027 złagodziły presję budżetową wywieraną na państwa członkowskie i umożliwiły szybsze i bardziej elastyczne wykorzystanie dostępnego finansowania. REPowerEU, którego celem jest położenie kresu zależności UE od rosyjskich paliw kopalnych i przeciwdziałanie kryzysowi klimatycznemu, jest finansowany w dużej mierze z przegrupowania i zmiany przeznaczenia innych funduszy¹. Program bezpiecznej

¹ Pozostałe pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości do 225 mld EUR, dodatkowe zasoby ze sprzedaży uprawnień w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) (poza budżetem UE) w wysokości do 20 mld EUR; dobrowolne przesunięcia z pobrewitowej

łącności, który stanowi odpowiedź na rosnące zagrożenia hybrydowe i zagrożenia cyberbezpieczeństwa, a także na klęski żywiołowe, otrzymał finansowanie z kilku programów UE, które mają podobne cele do tej inicjatywy², a także nieprzydzielone marginesy budżetowe. Proponowany akt o wspieraniu produkcji amunicji, mający na celu ułatwienie zwiększenia zdolności produkcyjnych amunicji w UE, jest finansowany z przegrupowań w wysokości 260 mln EUR z Europejskiego Funduszu Obronnego na 2024 r. oraz 240 mln EUR pierwotnie przewidzianych na akt na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia w latach 2023–2024. Akt w sprawie czipów jest finansowany z marginesu działu 1 i przegrupowań z innych programów lub ich komponentów. Ponadto rezerwa na nowe wyzwania i priorytety w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy” została w znacznym stopniu wykorzystana – 7,4 mld EUR z 9,3 mld EUR – na potrzeby wsparcia m.in. na rzecz szczepionek przeciwko COVID-19 na całym świecie, na rzecz Ukrainy (w tym na finansowanie pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej) i syryjskich uchodźców w Turcji. Możliwości dalszych przegrupowań lub zmiany priorytetów są zatem bardzo ograniczone.

W obliczu tej sytuacji Komisja nie widzi alternatywy – dla zapewnienia, aby UE mogła osiągnąć wszystkie, pilne i wcześniej przyjęte, cele do końca 2027 r. – jak zaproponować ukierunkowaną rewizję wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

3. UKIERUNKOWANE I ZRÓWNOWAŻONE DOSTOSOWANIE BUDŻETU W ODPOWIEDZI NA NOWE WYZWANIA

Niezachwiane i długoterminowe wsparcie dla Ukrainy za pośrednictwem nowego Instrumentu na rzecz Ukrainy

UE niezachwianie stoi po stronie Ukrainy, by wspierać jej opór wobec rosyjskiej inwazji i wspólnie budować europejską przyszłość Ukrainy. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 nie zostały skonstruowane w taki sposób, aby zaradzić bezpośrednim i pośrednim skutkom wojny na terytorium Europy, a tych dramatycznych zdarzeń ani potrzeb nie można było przewidzieć. Niemniej do czerwca 2023 r. z budżetu UE uruchomiono 30,5 mld EUR na wsparcie Ukrainy. Obejmuje ono nowy instrument pomocy makrofinansowej plus, który zapewni do 18 mld EUR w 2023 r. gwarantowanych z budżetu.

Ponadto przeznaczenie kilku istniejących programów zmieniono z myślą o wsparciu Ukrainy i zaradzeniu skutkom wojny. Na przykład instrument „Łącząc Europę”, z którym Ukraina jest obecnie powiązana, zapewnia mobilność wojskową oraz unijne korytarze solidarnościowe, mające zasadnicze znaczenie dla utrzymania powiązania ukraińskiej gospodarki z jednolitym rynkiem i resztą świata. Uruchomiono łączną kwotę 17 mld EUR z funduszy regionalnych, aby pomóc państwom członkowskim we wspieraniu osób uciekających przed wojną lub w rozwiązywaniu problemu wynikających z niej wysokich cen energii. Funduszom UE w obszarze spraw wewnętrznych nadano większą elastyczność, aby ułatwić wykorzystanie niewydatowanych środków z lat 2014–2020. Kwotę 400 mln EUR udostępniono państwom członkowskim pierwszej linii za pośrednictwem Funduszu Azylu,

rezerwy dostosowawczej. Elastyczność we wspieraniu przystępnej cenowo energii (SAFE) wprowadzono w ramach funduszy polityki spójności na lata 2014–2020, aby umożliwić bezpośrednie wsparcie rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) borykających się ze zwiększonymi kosztami energii.

² „Horyzont Europa”, unijny program kosmiczny oraz Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy”.

Migracji i Integracji oraz Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, aby pomóc w pierwszym przyjęciu i wczesnej integracji Ukraińców wjeżdżających do UE. Program Erasmus+ również przyczynia się do wsparcia narodu ukraińskiego, w tym wielu dzieci i osób młodych, tym bardziej, że w 2023 r. program zasilono dodatkową kwotą 100 mln EUR na osiągnięcie tych celów.

Dodatkowe wsparcie udzielane jest poza budżetem UE, z pomocą wojskową wynoszącą 5,6 mld EUR w ramach nowo utworzonego Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF). Europejski Instrument na rzecz Pokoju jest kluczowym narzędziem wspierania samoobrony Ukrainy.

Całość wsparcia uruchomionego przez UE i jej państwa członkowskie na rzecz Ukrainy i jej obywateli wynosi łącznie 70 mld EUR.

Od początku wojny Unia nakłada również bezprecedensowe sankcje na Rosję, które stanowią uzupełnienie sankcji nałożonych przez UE w następstwie nielegalnej aneksji Krymu w marcu 2014 r. Trwają prace nad ewentualnym wykorzystaniem zamrożonych aktywów na potrzeby wsparcia odbudowy i rekonstrukcji Ukrainy.

Unia Europejska zobowiązała się do stanowczego i pełnego poparcia Ukrainy oraz do dalszego udzielania silnego wsparcia politycznego, gospodarczego, wojskowego, finansowego i humanitarnego Ukrainie i jej obywatelom tak długo, jak będzie to konieczne. Niezbędne jest finansowanie najpilniejszych potrzeb Ukrainy, jej odbudowy i długoterminowej rekonstrukcji. Instrument pomocy makrofinansowej plus obejmuje zaledwie 2023 r. i może sfinansować jedynie najpilniejsze potrzeby budżetowe. Nie może on objąć wszystkich obszarów, które Unia zobowiązała się wspierać, ani zapewnić długoterminowego wsparcia szybkiej odbudowy. Unia Europejska musi stawić czoła temu wyzwaniu, potwierdzając wieloletnie wsparcie dla Ukrainy.

Wsparcie na rzecz szybkiej odbudowy Ukrainy powinno postępować wraz z rozwojem sytuacji. Utrzymanie działalności gospodarczej i odbudowa podstawowej infrastruktury stworzyłyby miejsca pracy i zapewniły dochody, dając uchodźcom perspektywę powrotu do domu i zmniejszając ilość potrzebnej pomocy międzynarodowej. Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego³ luka w finansowaniu Ukrainy w latach 2024–2027 wyniesie 81,6 mld USD. Ponadto w marcu 2023 r. Bank Światowy wraz z rządem Ukrainy, Komisją Europejską i Organizacją Narodów Zjednoczonych przedstawił zaktualizowaną ocenę szkód obejmującą pełny rok niczym niesprowokowanej rosyjskiej agresji na Ukrainę. W ocenie stwierdzono, że szacowane ogólne potrzeby Ukrainy w zakresie rekonstrukcji w ciągu najbliższych 10 lat wyniosą 384 mld EUR, a w latach 2023–2027 – 142 mld EUR. Program Międzynarodowego Funduszu Walutowego zakończony 31 marca pokryje 10,2 mld USD z tych potrzeb, obok pięcioletniego pakietu wsparcia od Norwegii w wysokości 7 mld EUR.

Unia jest zdecydowana zapewnić usystematyzowaną współpracę z innymi międzynarodowymi darczyńcami, w szczególności za pośrednictwem wielostronnej platformy koordynacji darczyńców, a także zagwarantować wieloletnie partnerstwo z Ukrainą, by pomóc jej na drodze reform i przystąpienia do UE. Pozwoliłoby to Ukrainie pokryć najpilniejsze potrzeby finansowe i skupić się na reformie administracji publicznej, dobrych rządach, praworządności, stopniowej integracji z jednolitym rynkiem i należyтым zarządzaniu finansami (w tym na środkach zwalczania korupcji i nadużyć finansowych). Działanie to może zapewnić Ukrainie możliwość postępu podczas odbudowy, wspierając

³ Źródło: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/English/1UKREA2023001.ashx>

przejście na odporną, neutralną dla klimatu, cyfrową i sprzyjającą włączeniu społecznemu gospodarkę, wzmacniając prawa podstawowe i równość na Ukrainie.

Potrzebne jest trwale rozwiązanie umożliwiające wspieranie Ukrainy w pozostałym okresie obowiązywania obecnych wieloletnich ram finansowych. Konieczne będzie połączenie silnego zaangażowania Unii z elastycznością, aby dostosować się do zmieniającej się sytuacji. Wsparcie finansowe dla Ukrainy powinno zatem obejmować elastyczne połączenie pożyczek i dotacji. Pożyczki finansowane ze środków zewnętrznych i gwarantowane z budżetu UE, podobnie jak w przypadku instrumentu pomocy makrofinansowej plus, odegrają kluczową rolę w zapewnieniu płynności ukraińskiemu rządowi. UE może zaproponować pokrycie oprocentowania tych pożyczek. Jednocześnie odpowiednia część dotacji będzie służyć wspieraniu stabilności finansów publicznych Ukrainy i finansować konkretne środki inwestycyjne lub pomoc techniczną.

Stale wsparcie ze strony UE musi również zapewnić europejskiemu i ukraińskiemu sektorowi prywatnemu zaufanie do inwestowania w Ukrainę i jej rekonstrukcję. Z czasem, w miarę poprawy warunków dla zaangażowania sektora prywatnego, należy udzielić Ukrainie wsparcia w postaci gwarancji, z dodatkowym wkładem ze strony międzynarodowych instytucji finansowych, aby ograniczyć ryzyko inwestycji sektora prywatnego i zwiększyć efekt dźwigni finansowej funduszy UE. Powinno to zapewnić integrację Ukrainy z europejskimi łańcuchami dostaw i jednolitym rynkiem, z obopólną korzyścią dla obywateli i przedsiębiorstw UE i Ukrainy.

Aby zaspokoić najpilniejsze potrzeby Ukrainy, zadbać o odbudowę i modernizację, Komisja proponuje utworzenie zintegrowanego i elastycznego instrumentu o ogólnej zdolności wynoszącej do 50 mld EUR w latach 2024–2027. Wsparcie będzie udzielane w formie pożyczek, dotacji i gwarancji. Instrument zapewni stabilne i przewidywalne finansowanie, a zarazem odpowiednie ramy, dzięki którym ustalona zostanie hierarchia reform i inwestycji na podstawie Planu Ukrainy, oraz zagwarantuje stabilność finansów Ukrainy, a także ochronę budżetu UE. Bezzwrotne wsparcie będzie finansowane w ramach Rezerwy na rzecz Ukrainy, zapewniając zasoby zasilające Instrument na rzecz Ukrainy w ujęciu rocznym, wykraczające poza pułapy wydatków. Wsparcie w formie pożyczki będzie finansowane z pożyczek zaciąganych na rynkach finansowych i zabezpieczone marginesem elastyczności między pułapami zasobów własnych a wydatkami z budżetu UE. Takie elastyczne podejście jest konieczne, aby zaspokoić zmieniające się potrzeby kraju do 2027 r.

Zarządzanie migracją, wzmacnianie partnerstw z kluczowymi państwami trzecimi i reagowanie na sytuacje nadzwyczajne

Budżet UE przyczynia się do kompleksowego podejścia, łącząc politykę w obszarach migracji, azylu, integracji, powrotów i zarządzania granicami, uznając powiązanie wewnętrznego i zewnętrznego wymiaru migracji, a także potrzeby wynikające z ogólnościowych skutków rosyjskiej wojny napastniczej w Ukrainie, takie jak bezpieczeństwo żywnościowe i zagrożenia hybrydowe. W odniesieniu do zewnętrznego wymiaru migracji Unia Europejska będzie nadal zacieśniać współpracę w ramach kompleksowych, zrównoważonych i dostosowanych do potrzeb partnerstw z kluczowymi krajami pochodzenia i tranzytu. Chociaż wyzwania związane z finansowaniem są widoczne we wszystkich krajach, sytuacja jest szczególnie trudna w krajach południowego sąsiedztwa i w Turcji. Potrzeby związane z syryjskimi uchodźcami w Turcji i w całym regionie nie maleją i mogą jeszcze bardziej wzrosnąć, zważywszy na dodatkowe wyzwania spowodowane niedawnymi trzęsieniami ziemi. W perspektywie 2024–2027 potrzeby w całym regionie

pozostają w dużej mierze niezaspokojone. Dodatkowe potrzeby pojawiają się także po zamknięciu kryzysowego funduszu powierniczego dla Afryki, ponieważ coraz częściej oczekuje się utrzymania co najmniej tych samych poziomów finansowania szlaku południowego regionu Morza Śródziemnego (208 mln EUR rocznie), do czego zobowiązała się również Komisja. Jest to kwestia, która wymagała dalszej uwagi po posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 9 lutego 2023 r., na którym położono nacisk na potrzebę zwiększenia liczby powrotów poprzez intensyfikację współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu obejmującej wszystkie szlaki migracyjne, a „także odpowiednie zasoby”, w tym w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy”.

W odniesieniu do wewnętrznego wymiaru zarządzania migracją oraz zarządzania granicami pomoc państwom członkowskim zmagającym się z rosnącą presją migracyjną oraz wdrożenie nowego paktu o migracji i azylu będą wymagać dodatkowego finansowania. Dotyczy to w szczególności kontroli przesiewowej i procedury granicznej, zdolności przyjmowania, relokacji i powrotów. W odniesieniu do paktu poczyniono znaczne postępy, a Parlament Europejski i Rada zamierzają przyjąć wnioski ustawodawcze do lutego 2024 r.⁴, zaś szereg projektów już uzgodniono. Zmiany zaproponowane w procesie legislacyjnym zwiększyły potrzeby w porównaniu z pierwotnymi szacunkami. Dotyczy to w szczególności tworzenia i utrzymywania infrastruktury przyjmowania, zwiększenia liczby powrotów i relokacji. Obecnie kwoty dostępne na potrzeby realizacji aktualnych priorytetów i na przyjęcie rosnącej liczby uchodźców zostały już na te cele przeznaczone. W tym względzie 30 % środków w dziedzinie polityki migracyjnej⁵ jest wdrażanych w ramach instrumentów tematycznych, co zapewnia, co do zasady, pewną elastyczność. Instrumenty tematyczne są jednak wykorzystywane w szybkim tempie do reagowania na sytuacje nadzwyczajne i wspierania państw członkowskich znajdujących się pod wyjątkową presją, np. w przypadku kryzysu w Afganistanie lub kryzysu zaaranżowanego przez reżim białoruski, a ostatnio w przypadku przyjęcia milionów ludzi uciekających przed rosyjską wojną w Ukrainie. Środków tych nie można zatem przeznaczyć na wdrażanie paktu.

Wzmogona niestabilność gospodarcza i polityczna na świecie powoduje wzrost globalnych potrzeb, ale budżet UE w obecnej postaci nie jest już w stanie w pełni zapewnić niezbędnej reakcji Unii na kryzysy w państwach trzecich. Oprócz wpływu na Ukrainę rosyjska wojna napastnicza dotyka również krajów sąsiadujących, takich jak Mołdawia, kraj kandydujący do UE, który będzie potrzebował dodatkowego wsparcia⁶. Ponadto poważne kryzysy w Jemenie, Sudanie i Afganistanie, a także wynikający z nich światowy kryzys żywnościowy oraz rosnąca niestabilność w Afryce Subsaharyjskiej i w innych częściach świata sprawiły, że potrzeba unijnej pomocy i pomocy humanitarnej stała się jeszcze bardziej paląca, niż można było przewidzieć.

Program pomocy humanitarnej musiał polegać na znacznym zwiększeniu środków budżetowych z rezerwy na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej, po dokonaniu przegrupowań środków i pełnym wykorzystaniu marginesów. W wielu sytuacjach kryzysowych, w szczególności na Bliskim Wschodzie i w Afryce, organizacje humanitarne stosują już cięcia racji żywnościowych i ograniczają zakres programów. Pozostały nieprzydzielony margines w dziale 6 (Sąsiedztwo i świat) wynosi średnio 83 mln EUR rocznie

⁴ Wspólny plan działania Parlamentu Europejskiego i rotacyjnych prezydencji Rady dotyczący organizacji, koordynacji i realizacji harmonogramu negocjacji między współprawodawcami w sprawie WESA i nowego europejskiego paktu o migracji i azylu.

⁵ Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) oraz Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (IZGW).

⁶ Ustanowienie Instrumentu na rzecz Ukrainy umożliwi przesunięcie środków z programu „Globalny wymiar Europy” do innych krajów objętych polityką sąsiedztwa, w tym Mołdawii.

w latach 2024–2027. Ograniczone środki nadal dostępne we wspólnym funduszu rezerw na dodatkowe pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej – w szczególności niedawno ogłoszona pożyczka w ramach pomocy makrofinansowej w wysokości 900 mln EUR dla Tunezji – oznaczają, że w razie potrzeby w obecnych wieloletnich ramach finansowych pozostanie bardzo mało miejsca na dalsze środki tego rodzaju. Ponadto około 80 % dostępności rezerwy na nowe wyzwania i priorytety na lata 2021–2027 w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy” wykorzystano już lub przydzielono na wsparcie w odpowiedzi na szeroki zakres potrzeb. Podważa to rację bytu gwarancji, która miała zapewnić elastyczną rezerwę umożliwiającą reagowanie na nieoczekiwane potrzeby.

Jednocześnie, w świetle zmienionego krajobrazu geopolitycznego, jeszcze istotniejsze jest zwiększenie wsparcia dla naszych partnerów z Bałkanów Zachodnich, przyspieszenie konwergencji z państwami członkowskimi UE i dążenie do wspierania stabilnych, zamożnych i dobrze funkcjonujących społeczeństw demokratycznych na ich drodze do członkostwa w UE.

Rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej pomaga w postępowaniu z poważnymi klęskami żywiołowymi lub kryzysami w dziedzinie zdrowia publicznego zarówno w UE, jak i poza nią, ale zdecydowanie nie wystarcza, aby odpowiedzieć na wszystkie wnioski od początku wieloletnich ram finansowych. W latach 2021 i 2022 przydział środków został całkowicie wykorzystany na reagowanie na poważne nieprzewidziane zdarzenia, w tym klęski żywiołowe (np. powodzie, pożary lasów, trzęsienia ziemi), a otrzymane wnioski znacznie przekraczały dostępny budżet w wysokości 1,2 mld EUR rocznie (w cenach z 2018 r.). W związku z tym zaspokojenie wszystkich potrzeb nie było możliwe. Oczekuje się, że już w połowie 2023 r. rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej zostanie w pełni wykorzystana w tymże roku ze względu na trzęsienia ziemi w Turcji i Syrii, co nie pozostawi już miejsca na dodatkowe uruchomienie środków do końca roku.

Aby zapewnić wystarczające środki finansowe na wsparcie państw członkowskich w podejmowaniu pilnych wyzwań związanych z migracją i granicami, a także na wdrożenie nowego paktu o migracji i azylu po jego przyjęciu, Komisja proponuje zwiększenie pułapu w dziale 4 o 2 mld EUR.

Aby umożliwić Unii zaspokojenie bezwzględnych potrzeb w kontekście nadzwyczajnych napięć geopolitycznych, Komisja proponuje zwiększenie pułapu działu 6 o 10,5 mld EUR.

Należy wzmocnić zdolność Unii do reagowania na kryzysy i sytuacje nadzwyczajne. Rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej powinna zostać zwiększona o 2,5 mld EUR.

Promowanie długoterminowej konkurencyjności w zakresie technologii krytycznych za pośrednictwem Platformy na rzecz technologii strategicznych dla Europy

W ostatnich latach UE dąży do wzmocnienia konkurencyjności i zmniejszenia strategicznych zależności europejskiej gospodarki poprzez transformację ekologiczną i transformację cyfrową. Dzięki NextGenerationEU, sztandarowemu programowi odbudowy gospodarczej UE, już latem 2021 r. Unia zniwelowała lukę w stosunku do poziomów produkcji sprzed pandemii. Fundusze przeznaczone na dwojaką transformację – ekologiczną i cyfrową – sprawiają, że gospodarka staje się bardziej konkurencyjna, nie pozostawiając nikogo w tyle. Bezprecedensowe wysiłki państw członkowskich UE na rzecz wdrożenia kluczowych reform

zwiększają odporność Unii. Należy kontynuować starania w tym kierunku, aby UE mogła pozostać liderem w radzeniu sobie z istniejącymi i pojawiającymi się wyzwaniami, w tym ze strategicznymi zależnościami w kluczowych sektorach. Ponadto technologie ekologiczne i cyfrowe znalazły się w centrum wieloletnich ram finansowych: 30 % z 2 bln EUR dostępnych w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 oraz programu odbudowy NextGenerationEU przeznacza się na politykę klimatyczną, a ponad 20 % środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przeznacza się na politykę cyfrową. W ramach polityki spójności przeznaczono 110 mld EUR na transformację klimatyczną i 37 mld EUR na transformację cyfrową. Ponadto program „Cyfrowa Europa” wspiera upowszechnienie technologii cyfrowych wśród przedsiębiorstw, obywateli i w administracji publicznej. Budżet UE jest również nadrzędnym unijnym narzędziem wspierającym wspólne działania na szczeblu UE, zachowującym integralność jednolitego rynku, zapewniającym korzyści skali, efektywność, konwergencję i solidarność oraz niosącym jasne polityczne przesłanie: Unia jest zjednoczona w obliczu wyzwań.

Przemysł UE udowodnił również swoją wbudowaną odporność, jednak zмага się z wysoką inflacją, niedoborami siły roboczej, zakłóceniami w łańcuchu dostaw, rosnącymi stopami procentowymi oraz gwałtownymi wzrostami kosztów energii i cen nakładów. Towarzyszy temu silna, ale nie zawsze uczciwa konkurencja na rozdrobnionym rynku światowym. O ile w finansowaniu unijnym często kładzie się nacisk na wdrażanie czystych technologii, biotechnologii oraz cyfrowych i najbardziej zaawansowanych technologii, o tyle nasi partnerzy na świecie w coraz większym stopniu skupiają się na wspieraniu produkcji tych technologii, np. od niedawna w Stanach Zjednoczonych na mocy ustawy o obniżeniu inflacji, a od znacznie dłuższego czasu w Chinach.

Upowszechnienie i zwiększenie skali rozwoju i produkcji technologii strategicznych w Unii będzie miało zasadnicze znaczenie dla wykorzystania możliwości i osiągnięcia celów dwójakiej transformacji – ekologicznej i cyfrowej, a tym samym wzmocnienia suwerenności Europy i jej bezpieczeństwa gospodarczego. Konieczne jest zatem podjęcie natychmiastowych działań w celu wsparcia rozwoju i produkcji technologii strategicznych w Unii, w szczególności krytycznych czystych technologii, biotechnologii oraz technologii cyfrowych i najbardziej zaawansowanych. Ochrona, wzmocnienie i rozwój nowych łańcuchów wartości, a tym samym zmniejszenie strategicznych zależności Unii, powinny cieszyć się większym poparciem. Jak pokazała pandemia COVID-19, złożone globalne łańcuchy wartości w produkcji i dystrybucji produktów takich jak produkty farmaceutyczne mogą prowadzić do niedoborów podstawowych towarów. Unia musi również zająć się problemem niedoborów siły roboczej i kwalifikacji w tych strategicznych sektorach, przyciągając dodatkowych pracowników dzięki wysokiej jakości miejscom pracy, szkoleniom i przygotowaniu zawodowemu.

UE przedstawiła już szereg inicjatyw mających na celu wsparcie przemysłu unijnego. Plan przemysłowy Zielonego Ładu ma na celu zwiększenie konkurencyjności europejskiego przemysłu neutralnego emisyjnie, wspieranie szybkiej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej i tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy. Zapewnia on bardziej sprzyjające warunki dla zwiększenia zdolności produkcyjnych UE w dziedzinie czystych technologii. Plan opiera się na czterech filarach: przewidywalnym i uproszczonym otoczeniu regulacyjnym, przyspieszeniu dostępu do finansowania, podnoszeniu umiejętności oraz otwartym handlu zapewniającym odporne łańcuchy dostaw. Dzięki europejskiemu planowi na rzecz innowacji UE dąży do tego, by Europa stała się liderem nowej fali innowacji w dziedzinie najbardziej zaawansowanych technologii i przedsiębiorstw typu start-up. Jednocześnie państwa członkowskie UE zmieniają obecnie swoje krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, aby uwzględnić rozdziały REPowerEU, co stanowi znakomitą okazję do

udzielenia natychmiastowego wsparcia przedsiębiorstwom i zwiększenia ich konkurencyjności, a zarazem zmniejszenia zależności.

Te rozwiązania pomostowe zapewniają szybkie i ukierunkowane wsparcie, jednak przemysł UE potrzebuje bardziej strukturalnej odpowiedzi na jego potrzeby inwestycyjne, aby zachować europejską przewagę w zakresie krytycznych i powstających technologii istotnych dla dwójakiej transformacji – ekologicznej i cyfrowej, począwszy od łączności i technologii związanych z obliczeniami, w tym mikroelektroniki, informatyki kwantowej, technologii 6G i sztucznej inteligencji, po biotechnologię i bioprodukcję oraz technologie neutralne emisyjnie. Absorpcja tych inwestycji w Unii będzie miała znaczący pozytywny wpływ na otwartą strategiczną autonomię UE poprzez zmniejszenie jej strategicznych zależności i zarazem wspieranie transformacji cyfrowej i przejścia na czystą energię.

Kolejnym krokiem jest stworzenie nowej Platformy na rzecz technologii strategicznych dla Europy (STEP), wzmacniającej i stymulującej istniejące instrumenty UE na potrzeby szybkiego wdrożenia wsparcia finansowego. UE dysponuje kilkoma funduszami i programami budżetowymi i pozabudżetowymi, aby zapewnić wsparcie na rzecz czystych technologii, biotechnologii i cyfryzacji. Instrumenty te obejmują w szczególności fundusz innowacyjny, InvestEU, program „Horyzont Europa”, Europejski Fundusz Obronny, Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz fundusze polityki spójności. Na posiedzeniu w dniu 23 marca Rada Europejska zwróciła się o „zapewnienie pełnego uruchomienia dostępnego finansowania i istniejących instrumentów finansowych oraz wykorzystywanie ich w bardziej elastyczny sposób, tak by zapewnić terminowe i ukierunkowane wsparcie w sektorach strategicznych bez uszczerbku dla celów polityki spójności”. Finansowanie z istniejących instrumentów i ram zarządzania przyspieszy wdrażanie i umożliwi uruchomienie wyższych kwot wsparcia finansowego.

STEP pomoże ukierunkować istniejące finansowanie na projekty związane z suwerennością i przyspieszyć wdrażanie w podzbiórze obszarów, które zostaną uznane za kluczowe dla przywództwa Europy, a zarazem zapewni spójność i pozwoli zachować równe warunki działania na jednolitym rynku. Wiąże się to z podwyższeniem z 4 % do 10 % pułapu wykorzystania zasobów z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w ramach InvestEU, który będzie miał nowy, specjalny segment obejmujący inwestycje związane z suwerennością. W odniesieniu do funduszy polityki spójności, które składają się na największy pojedynczy obszar polityki UE finansowany z budżetu Unii, Komisja proponuje nowy priorytet STEP (wspierający strategiczne technologie) we wszystkich głównych funduszach – Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Zgodnie z celami spójności i jako wkład w konkurencyjność regionów na jednolitym rynku Komisja proponuje wspieranie inwestycji w STEP w innych niż MŚP przedsiębiorstwach, które mogą znacząco przyczynić się do rozwoju regionów słabiej rozwiniętych i regionów w okresie przejściowym, a także w lepiej rozwiniętych regionach państw członkowskich, w których PKB na mieszkańca jest niższy od średniej UE. W ramach tych funduszy Komisja proponuje również 30 % płatności zaliczkowych w 2024 r., aby zachęcić do wykorzystania środków z funduszy, a także zwiększenie współfinansowania UE do 100 % na potrzeby europejskich projektów STEP. Jednocześnie instytucje zarządzające mogą wykorzystać sposobność, aby zaradzić niedoborom siły roboczej i promować atrakcyjne i dostępne miejsca pracy wysokiej jakości.

Platforma STEP powinna być również wspierana przez wzmocnienie wybranych programów. W przypadku InvestEU umożliwi to utworzenie nowego obszaru polityki („piąty segment”) mającego na celu wspieranie inwestycji związanych z suwerennością. Zasoby te

zapewnią partnerom wykonawczym gwarancje umożliwiające inwestycje w sektorach związanych z suwerennością dzięki zadłużeniom (w tym gwarancjom) i udziałowym produktom finansowym dla przedsiębiorstw, w tym MSP, oraz projektom w sektorach wspieranych przez STEP. InvestEU pobudzi dodatkowe inwestycje, w szczególności z sektora prywatnego, poprzez wyeliminowanie niedoskonałości rynku i nieoptymalnych sytuacji inwestycyjnych w sektorach, na które ukierunkowana jest platforma STEP. Zachęca się państwa członkowskie do udostępnienia zasobów na moduły państw członkowskich w InvestEU na potrzeby wspierania produktów finansowych zgodnie z celami STEP.

Fundusz innowacyjny jest jednym z kluczowych instrumentów na szczęblu UE, ukierunkowanym na rozwój innowacyjnych technologii niskowęglowych i zwiększenie skali produkcji czystych technologii. W związku z tym fundusz ten jest kluczowym europejskim instrumentem służącym przygotowaniu zielonej strategii przemysłowej przy jednoczesnym zachowaniu celów spójności. Zwiększenie siły jego oddziaływania i stworzenie synergii z innymi strumieniami finansowania za pośrednictwem pieczęci suwerenności będzie istotnym elementem odpowiedzi UE na światowy wyścig o produkcję czystych technologii i transformację przemysłu w kierunku neutralności klimatycznej. Aby przyspieszyć wdrażanie innowacyjnych i neutralnych emisyjnie technologii w całej Unii, fundusz innowacyjny zostanie zasilony dodatkowymi zasobami przeznaczonymi dla państw członkowskich, których PKB na mieszkańca jest niższy od średniej Unii Europejskiej w latach 2015–2017.

Dodatkowe finansowanie dla Europejskiej Rady ds. Innowacji w ramach programu „Horyzont Europa” będzie wspierać przełomowe innowacje, począwszy od badań na wczesnym etapie po przedsiębiorstwa typu start-up i scale-up.

Instrument „Akcelerator” Europejskiej Rady ds. Innowacji (EIC) zapewni wsparcie w postaci wyłącznie kapitału w wysokości od 15 do 50 mln EUR dla niezdolnych do pozyskania finansowania MŚP wysokiego ryzyka, w tym przedsiębiorstw typu start-up i niezdolnych do pozyskania finansowania małych spółek o średniej kapitalizacji i wysokim ryzyku, zwiększając skalę przełomowych innowacji w dziedzinie technologii krytycznych wspieranych przez STEP. Takie inwestycje, za pośrednictwem nowego modułu STEP Funduszu EIC, pobudzą inwestycje prywatne i mogą być dopełnione finansowaniem uzupełniającym zapewnianym przez grupę EBI lub państwa członkowskie, z wykorzystaniem szerokich możliwości wspierania finansowania ryzyka zgodnie z zasadami pomocy państwa. Zapewniona zostanie komplementarność między Funduszem EIC a InvestEU, ponieważ inwestycje Funduszu EIC będą dotyczyły wyłącznie przedsiębiorstw o profilu ryzyka inwestycyjnego uzupełniającym wsparcie z InvestEU. Inwestycje Funduszu EIC mają na celu uzyskanie około pięciokrotnego efektu dźwigni w postaci dodatkowych współinwestycji ze strony innych inwestorów kapitałowych oraz uzupełnienie ich o dodatkowe finansowanie ze strony grupy EBI. Ponadto Komisja zachęca EBI do dalszego świadczenia doradztwa inwestycyjnego na rzecz Funduszu EIC na potrzeby wysokiej jakości transakcji i przyciągnięcia dodatkowych współinwestycji; Komisja rozważy rozszerzenie obecnego zakresu tego doradztwa.

Sytuacja na świecie uległa zmianie. Niczym niesprokowana agresja Rosji pokazuje, że kraj ten stanowi i będzie nadal stanowić w nadchodzących latach zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy. W związku z tym STEP wzmocni Europejski Fundusz Obronny, który zwiększy zdolności innowacyjne europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego, przyczyniając się w ten sposób do otwartej strategicznej autonomii Unii. Dodatkowe finansowanie z Europejskiego Funduszu Obronnego zostanie wykorzystane na działania skoncentrowane na technologiach cyfrowych i najbardziej zaawansowanych, które mogą

znacząco poprawić wydajność przyszłych zdolności obronnych w całej Unii, w celu maksymalizacji innowacji i wprowadzenia nowych produktów i technologii obronnych.

STEP będzie również promować synergie między istniejącymi instrumentami. Dodatkowa elastyczność zaproponowana w ramach STEP umożliwi państwom członkowskim finansowanie projektów z funduszy polityki spójności w sposób samodzielny lub w połączeniu z innymi funduszami UE, na przykład dzięki wykorzystaniu korzyści płynących z proponowanej „pieczęci suwerenności”. W związku z tym państwa członkowskie będą mogły bezpośrednio przyznawać wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus na projekty, którym przyznano pieczęć suwerenności.

Komisja pracuje także nad maksymalizacją synergii między przepisami dotyczącymi funduszu innowacyjnego a zasadami pomocy państwa, aby zapewnić usprawnienie procesu realizacji finansowania. Komisja będzie w dalszym ciągu dostosowywać kryteria i usprawniać procesy, aby decyzja w sprawie pomocy państwa była podejmowana w tym samym czasie co decyzja o finansowaniu dotycząca funduszu innowacyjnego, pod warunkiem że państwo członkowskie przekaże pełne powiadomienie w odpowiednim czasie. Synergie te są również poddawane ocenie w przypadku innych wybranych instrumentów UE, w tym Funduszu EIC. Komisja skonsultuje się także z państwami członkowskimi w sprawie wniosku dotyczącego umożliwienia wyższych stawek pomocy poprzez premię dla projektów wchodzących w zakres STEP w regionach objętych pomocą, tak aby stymulować dalszy rozwój gospodarczy, a zarazem zachować cele spójności. Utworzony zostanie nowy punkt kompleksowej obsługi, aby kierować nowymi priorytetami na trzech poziomach: (i) w Komisji – przygotowane zostaną odpowiednie wytyczne w celu nadania strategicznego kierunku i koordynacji realizacji priorytetów STEP w programach prac Komisji i decyzjach inwestycyjnych dotyczących różnych instrumentów; (ii) jako punkt kontaktowy dla promotorów projektów ubiegających się o fundusze UE na inwestycje – centralizujący w ten sposób informacje na temat możliwości finansowania i wdrażania wszystkich odpowiednich instrumentów finansowych na szczeblu unijnym i krajowym; (iii) wreszcie jako wsparcie państw członkowskich poprzez doradztwo w kwestiach regulacyjnych i utrzymywanie dwukierunkowej komunikacji z wyznaczonymi organami krajowymi przy zapewnieniu odpowiedniej koordynacji i promowania kluczowych inwestycji w krajach UE.

Chociaż STEP opiera się na przeprogramowaniu i wzmocnieniu istniejących programów w celu wspierania inwestycji strategicznych, stanowi również ważne pole do testowania dalszych działań zmierzających do utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Suwerenności.

Komisja proponuje utworzenie nowego instrumentu (platformy STEP) wykorzystującego istniejące programy, takie jak InvestEU, fundusz innowacyjny, program „Horyzont Europa”, Europejski Fundusz Obronny, Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz fundusze polityki spójności.

Aby zwiększyć zdolności inwestycyjne przeznaczone specjalnie na wspieranie inwestycji STEP, Komisja proponuje ponadto przeznaczenie 10 mld EUR na ukierunkowane programy:

- 3 mld EUR na Program InvestEU, co da inwestycje o wartości 75 mld EUR, biorąc pod uwagę wskaźnik zasilenia rezerw na poziomie 40 % i średni mnożnik wynoszący 10;

- 0,5 mld EUR na program „Horyzont Europa”, uzupełnione o 2,1 mld EUR w postaci przegrupowania i wykorzystania umorzonych kwot, co da inwestycje o wartości 13 mld EUR przy średnim mnożniku wynoszącym 5;
- 5 mld EUR na fundusz innowacyjny, którego dotychczasowe wdrażanie pokazuje, że może on przynieść inwestycje o wartości około 20 mld EUR;
- 1,5 mld EUR na Europejski Fundusz Obronny, co może przynieść inwestycje o wartości do 2 mld EUR.

Na podstawie samych tych funduszy STEP może zaowocować nowymi inwestycjami o wartości około 110 mld EUR.

Ponadto platforma ta pozwoli ukierunkować istniejące finansowanie na projekty STEP związane z suwerennością i przyspieszyć wdrażanie w podziorze obszarów, które zostaną uznane za kluczowe dla przywództwa Europy. Poprzez zapewnienie zachęt finansowych w ramach funduszy polityki spójności w postaci wyższych płatności zaliczkowych i współfinansowania zachęca się państwa członkowskie do zmiany priorytetów ich programów. Każde 5 % przeprogramowania w kierunku priorytetów STEP prowadzi do udostępnienia środków w wysokości 18,9 mld EUR, oprócz 6 mld EUR, które mają zostać wypłacone z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

We wszystkich programach Komisja proponuje przyznanie „pieczęci suwerenności” projektom przyczyniającym się do realizacji celów platformy STEP, pod warunkiem że projekt został wybrany w ramach programu „Horyzont Europa”, programu „Cyfrowa Europa”, Europejskiego Funduszu Obronnego, Programu UE dla zdrowia lub funduszu innowacyjnego. Pieczęć ta posłuży jako znak jakości, pomagający przyciągnąć inwestycje, a także umożliwi projektowi, który nie otrzyma finansowania w ramach jednego programu z powodu braku środków, lepszy dostęp do finansowania z innych instrumentów. Zwiększenie pułapu w ramach RRF w celu wykorzystania zasobów na produkty InvestEU za pośrednictwem jego modułów krajowych oznacza dla państw członkowskich dodatkową elastyczność, jaką daje 30 mld EUR potencjalnie dostępnych na takie inwestycje związane z suwerennością.

Łączna szacowana kwota nowych inwestycji w ramach STEP mogłaby sięgnąć 160 mld EUR.

Aby wdrożyć te zmiany, Komisja proponuje zwiększenie pułapu dla działu 1 o 3,5 mld EUR, dla działu 3 o 5 mld EUR i działu 5 o 1,5 mld EUR.

Dostosowania techniczne do nowych realiów gospodarczych

- (i) *Zrównoważone rozwiązanie dla kosztów finansowania
NextGenerationEU*

Komisja ustanowiła solidny program zaciągania i udzielania pożyczek na podstawie wiarygodnej infrastruktury płatności, rozliczeń i rachunkowości w krótkim okresie. Infrastruktura ta zapewnia zdolność zarządzania pożyczkami związanymi z kilkoma bieżącymi i wszelkimi odnośnymi przyszłymi programami polityki UE zgodnie z najlepszymi praktykami międzynarodowymi. Finansowanie programów UE poprzez wspólne emisje UE wymagało od Komisji znaczącej modernizacji struktury zarządzania długiem. Właściwość unijnej metody finansowania w celu zaspokojenia potrzeb NextGenerationEU potwierdził Europejski Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu specjalnym w sprawie zarządzania długiem

zaciągniętym na potrzeby NextGenerationEU⁷, w którym to sprawozdaniu odnotowano, że procedury zarządzania długiem stosowane przez Komisję umożliwiają terminowe zaciąganie pożyczek wymaganych środków zgodnie z limitami regulacyjnymi i po kosztach odpowiadających jej pozycji rynkowej. W ramach samego NextGenerationEU Komisja zaciągnie do końca 2026 r. pożyczki w wysokości do około 800 mld EUR, z kolejnymi emisjami po tej dacie z uwagi na potrzeby refinansowania. Z tej kwoty maksymalnie 420 mld EUR zostanie wykorzystane na bezzwrotne wsparcie, w przypadku którego budżet pokryje koszty obsługi zadłużenia. Komisja w dalszym ciągu rozwija zdolności w zakresie zarządzania długiem, ze szczególnym naciskiem na zwiększenie popytu poprzez rozwój płynności i infrastruktury rynku wtórnego z myślą o zapewnieniu możliwie najlepszej ceny z korzyścią dla budżetu i wszystkich państw członkowskich UE.

Dotychczasowy sukces unijnego programu finansowania znajduje odzwierciedlenie w wysokim poziomie zaufania inwestorów do zdolności kredytowej UE jako emitenta oraz w zainteresowaniu inwestorów obligacjami UE, w tym zielonymi obligacjami. Na koniec maja 2023 r. obligacje UE o wartości 394 mld EUR pozostają w obrocie, a większość przychodów z obligacji przydzielono na NextGenerationEU.

Od 2022 r. rynki finansowe doświadczyły gwałtownego wzrostu stóp procentowych w wyniku zaostrzenia polityki pieniężnej w celu ograniczenia inflacji. Koszty finansowania znacznie wzrosły dla wszystkich emitentów obligacji, w tym dla UE. 10-letnia stopa procentowa obligacji UE wzrosła z około zera w momencie pierwszej emisji obligacji w ramach NextGenerationEU w 2021 r. do ponad 3 %. W związku z tym oczekuje się, że pełna pula środków finansowych na lata 2021–2027 w wysokości 14,9 mld EUR na pokrycie kosztów finansowania zostanie wykorzystana do lata 2023 r. Zmienność stóp procentowych jest znacznie wyższa, niż można było oczekiwać w momencie przyjmowania wieloletnich ram finansowych, co sprawia, że stałe wieloletnie pułapy nie są dostosowane do wydatków związanych z kosztami finansowania zewnętrznego.

W kontekście dużej zmienności rynków finansowych budżet UE powinien zapewniać elastyczność niezbędną, aby pokryć rosnące koszty finansowania zewnętrznego. Obowiązujące ramy prawne przewidują mechanizmy nieodzwrotne do zapewnienia, aby Unia zawsze pokrywała swoje zobowiązania wobec posiadaczy obligacji w każdych okolicznościach, jednak budżet UE powinien być wyposażony w środki i narzędzia umożliwiające spłatę długu w jak najbardziej efektywny sposób.

Proponuje się zatem nowy instrument szczególnie wyłącznie w celu pokrycia dodatkowych kosztów związanych z zaciąganiem pożyczek w ramach NextGenerationEU. Finansowanie w ramach NextGenerationEU pozostanie objęte pułapami wieloletnich ram finansowych. Techniką budżetową służącą rozwiązaniu problemu zmienności stóp procentowych byłby nowy instrument szczególnie, wykraczający poza pułapy, służący wyłącznie pokryciu przekroczenia kosztów w stosunku do planowanych kwot pożyczek w ramach NextGenerationEU. Zostanie on uruchomiony w trakcie procedury budżetowej na podstawie możliwie najdokładniejszej prognozy.

Komisja proponuje nowy instrument szczególnie, wykraczający poza pułapy wieloletnich ram finansowych, aby pokryć dodatkowe koszty finansowania NextGenerationEU. Nowy instrument szczególnie będzie ograniczony do kosztów finansowania NextGenerationEU przekraczających kwoty pierwotnie zaprogramowane na lata 2021–2027. Pozwoli to na

⁷ Europejski Trybunał Obrachunkowy, „Sprawozdanie specjalne 16/2023: Zarządzanie przez Komisję długiem zaciągniętym na potrzeby NGEU – Pomimo obiecujących początków konieczne jest dalsze dostosowanie do najlepszych praktyk”, opublikowane 12 czerwca 2023 r., dostępne pod adresem: <https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2023-16> (dostęp: 15 czerwca 2023 r.).

terminowe zapewnienie dodatkowych środków budżetowych w przypadku zwiększenia środków na pokrycie wydatków z tytułu odsetek.

(ii) *Utrzymanie funkcjonującej administracji na potrzeby realizacji priorytetów politycznych UE*

Zasoby administracji europejskiej (dział 7) znajdują się pod silną presją ze względu na dodatkowe zadania powierzone Unii, rosnące ceny energii i wysoką inflację.

W licznych nowych inicjatywach wprowadzonych w ciągu ostatnich dwóch lat przydzielono Unii znaczne dodatkowe zadania od początku obowiązywania obecnych wieloletnich ram finansowych bez odpowiedniego zwiększenia liczby pracowników. Do tego dochodzi nowa rzeczywistość geopolityczna. Oprócz koordynacji wsparcia finansowego, humanitarnego i wojskowego na rzecz Ukrainy przykłady obejmują: interoperacyjność, cyberbezpieczeństwo, bezpieczną łączność, mechanizm oceny i monitorowania Schengen, Europejski Instrument na rzecz Pokoju, akt o rynkach cyfrowych i akt o usługach cyfrowych, Urząd ds. Gotowości i Reagowania na Stany Zagrożenia Zdrowia, pakiet „Gotowi na 55” (w tym mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂), REPowerEU i unijną platformę energetyczną. Te nowe inicjatywy przełożyłyby się w przypadku Komisji na 600 dodatkowych stanowisk stałych do 2027 r., jak pokazano w ocenie skutków finansowych regulacji dołączonej do wniosków ustawodawczych. Biorąc pod uwagę również inne instytucje i potrzeby związane z cyberbezpieczeństwem, oznaczałoby to 885 dodatkowych stanowisk. Doprowadziło to zasoby administracji europejskiej do granic możliwości. Administracja europejska nie będzie już w stanie wykonywać coraz większej liczby zadań przy obecnym poziomie zasobów.

Komisja podjęła nadzwyczajne wysiłki z myślą o zmniejszeniu kosztów administracyjnych i zamierza nadal wprowadzać zmiany strukturalne. Od 2019 r. Komisja dokonała wewnętrznych przeniesień w przypadku ponad 900 stanowisk, w tym poprzez podjęcie znacznych wysiłków na rzecz modernizacji istniejących służb, co sprawiło, że są one sprawniejsze i bardziej skuteczne, ale możliwości poczynienia oszczędności zostały wyczerpane. Wprowadzono nowe metody pracy i opracowano nową politykę w zakresie nieruchomości, obejmującą lata 2022–2030, opierając się na inteligentniejszym wykorzystaniu przestrzeni i zmieniając standardową organizację biur, by zoptymalizować wykorzystywaną powierzchnię.

Mimo że znaczna zmienność danych makroekonomicznych stanowi obiektywną trudność we właściwych prognozach i skutecznie utrudnia jakiegokolwiek długoterminowe planowanie w odniesieniu do działu 7, praktycznie wszystkie obecnie dostępne prognozy wskazują, że poziom środków uzgodniony w grudniu 2020 r., oparty na wynoszącym 2 % rocznym deflatorze, jest niewystarczający i wymaga wzmocnienia.

Aby wypełnić obowiązki prawne instytucji i wywiązać się z dodatkowych zadań powierzonych Komisji przez współprawodawców, konieczne jest podniesienie pułapu w dziale 7 o 1,9 mld EUR.

(iii) *Zapewnienie w budżecie UE elastyczności na nieprzewidziane potrzeby*

Wykorzystano trzy czwarte marginesów na lata 2021–2027. W latach 2024–2027 łącznie pozostaje jedynie około 1,4 mld EUR, w tym marginesy z przeszłości w ramach jednolitego

marginesu, a sytuacja w kilku działach jest niepewna. Na obecnym etapie okresu programowania i w najbardziej niestabilnym otoczeniu niski poziom marginesów jest bezprecedensowy, co może wywrzeć większą presję na instrument elastyczności, niż pierwotnie planowano. Instrument elastyczności stanowi w istocie jedyną możliwość wspierania wszelkiego rodzaju dodatkowych potrzeb lub kryzysów, niezależnie od ich charakteru. Aby osiągnąć ten cel, instrument ten zostanie w pełni wykorzystany w latach 2021–2024, w wysokości 4 mld EUR, nie pozostawiając żadnych kwot do przeniesienia na kolejne lata. Biorąc pod uwagę dużą presję w poszczególnych działach, instrument elastyczności odegra kluczową rolę w zapewnieniu, by budżet UE można było zrealizować.

Budżet Unii musi być odpowiednio przygotowany do reagowania na nieprzewidziane potrzeby, które mogą się pojawić. Marginesy budżetowe są bardzo ograniczone w pozostałej części wieloletnich ram finansowych, dlatego instrument elastyczności należy zwiększyć o 3 mld EUR.

(iv) Stabilność pułapu płatności

Oczekuje się, że płatności w ramach wieloletnich ram finansowych osiągną najwyższy poziom w 2026 r. i 2027 r., podobnie jak w poprzednich okresach programowania – choć spotęgowane opóźnieniami wynikającymi z późnego przyjęcia odpowiednich aktów prawnych. Aby zagwarantować, że proponowane zwiększenie środków będzie w pełni zrównoważone dostępnością środków na płatności, należy zwiększyć odpowiedni pułap wieloletnich ram finansowych.

Należy zapewnić, aby można było wywiązać się ze zobowiązań zawartych w budżecie Unii przy zachowaniu wystarczającego poziomu płatności. W związku z tym pułap płatności na 2026 r. należy zwiększyć o 7,7 mld EUR w cenach z 2018 r., a na 2027 r. – o 2,8 mld EUR w cenach z 2018 r., co stanowi 50 % zaproponowanego zwiększenia pułapu zobowiązań w cenach z 2018 r.

4. WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA

Aktualnie dostępne środki w budżecie UE nie są już wystarczające, aby sprostać najpilniejszym wyzwaniom, przed którymi stoi UE, a tym bardziej ewentualnym potrzebom w nadchodzących latach. W tym kontekście **w niniejszym komunikacie proponuje się ograniczoną, ukierunkowaną i zrównoważoną rewizję wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027**, tak aby w nadchodzących latach można było zrealizować budżet UE.

Niniejszemu komunikatowi towarzyszą następujące dokumenty:

- dokument roboczy służb Komisji zawierający **szczegółową analizę wdrażania wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027** (SWD(2023) 336);
- wniosek zmieniający rozporządzenie Rady 2020/2093 określające **wieloletnie ramy finansowe** na lata 2021–2027, zmienione rozporządzeniem Rady 2022/2496 z dnia 15 grudnia 2022 r.⁸ (COM(2023) 337);
- wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego **Instrument na rzecz Ukrainy** (COM(2023) 338);

⁸ Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 11 i Dz.U. L 325 z 20.12.2022, s. 11.

- wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego **Platformę na rzecz technologii strategicznych dla Europy (STEP)** (COM(2023) 335).

Biorąc pod uwagę pilne ograniczenia budżetowe, które pojawią się już w 2024 r., **Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do zapewnienia, aby pakiet ten wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.**, zgodnie z procedurami określonymi w Traktatach. Komisja zrobi wszystko co w jej mocy, aby szybkie osiągnięcie porozumienia było możliwe⁹.

⁹ Ponadto decyzja prawodawcy w sprawie Społecznego Funduszu Klimatycznego przyjęta w dniu 10 maja 2023 r. oraz fakt, że możliwość ustanowienia mechanizmu przedterminowej spłaty kwoty głównej pożyczki zaciągniętej w ramach NextGenerationEU zmniejszyła się w związku z gwałtownym wzrostem stóp procentowych, sprawiają, że propozycje zawarte w COM(2021) 569 stały się nieaktualne. W 2024 r. Komisja wycofa zatem swój wniosek z 2021 r.

Załącznik 1 – Tabela przeglądowa

<i>Priorytety polityczne</i>	
Instrument na rzecz Ukrainy (pożyczki i dotacje)	50,0
Pożyczki	33,0
Dotacje	17,0
<i>Migracja i wyzwania zewnętrzne</i>	15,0
Migracja	2,0
Uchodźcy syryjscy (Syria, Jordania, Liban)	1,7
Południowy szlak migracyjny (przebiegający przez kraje południowego sąsiedztwa)	0,3
Rezerwa programu „Globalny wymiar Europy”	3,0
Uchodźcy syryjscy (Turcja)	3,5
Balkany Zachodnie	2,0
Rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej	2,5
<i>Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy</i>	10,0
Fundusz innowacyjny	5,0
Program InvestEU	3,0
Europejska Rada ds. Innowacji w ramach programu „Horyzont Europa” (**)	0,5
Europejski Fundusz Obronny (EFO)	1,5
<i>Dostosowania techniczne</i>	
Administracja ogółem	1,9
EURI	18,9 (***)
Instrument elastyczności	3,0

(*) Ponadto 0,6 mld EUR przegrupowanych środków w ramach programu „Globalny wymiar Europy” – wschodnie sąsiedztwo przyczyni się do zwiększenia wsparcia dla Mołdawii i zapewnienia pomocy makrofinansowej.

(**) Ponadto 2,1 mld EUR przegrupowanych środków zwiększy wkład w ramach Europejskiej Rady ds. Innowacji: 0,8 mld EUR z przesunięcia z filaru II do filaru III EIC; 1,2 mld EUR recykulacji i 0,1 mld EUR z wykorzystania środków powracających.

(***) Orientacyjna kwota oparta na prognozach rynkowych z 16 czerwca 2023 r. Na podstawie poszczególnych założeń dotyczących zmian stóp procentowych stosowanych przez największe europejskie urzędy ds. zarządzania długiem kwota ta może wynosić od 17 mld EUR do 27 mld EUR.

Załącznik 2 – Finansowanie Instrumentu na rzecz Ukrainy – przegląd



Załącznik 3 – Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy (STEP)

