



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 12.9.2007 r.  
SEC(2007) 1188 wersja ostateczna

**Komunikat Komisji**

**REFORMOWANIE BUDŻETU, ZMIENIANIE EUROPY:**

**DOKUMENT DOTYCZĄCY PUBLICZNYCH KONSULTACJI W SPRAWIE PRZEGLĄDU  
BUDŻETU W OKRESIE 2008-2009**

## Komunikat Komisji

### REFORMOWANIE BUDŻETU, ZMIENIANIE EUROPY:

#### DOKUMENT DOTYCZĄCY PUBLICZNYCH KONSULTACJI W SPRAWIE PRZEGLĄDU BUDŻETU W OKRESIE 2008-2009

#### Wprowadzenie

##### *Szczegółowy przegląd wydatków i zasobów*

W maju 2006 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja uzgodniły, że Komisja powinna dokonać szczegółowego przeglądu budżetu UE. Zwrócono się do Komisji

*„o podjęcie pełnego, kompleksowego przeglądu obejmującego wszystkie aspekty wydatków UE, włączając w to WPR, a także wszystkie zasoby, w tym także rabat brytyjski, i przedłożenia sprawozdania w latach 2008-2009<sup>1</sup>”.*

Agenda polityczna Unii Europejskiej jest na etapie dogłębnej modernizacji. Globalizacja stawia nowe wyzwania; w centrum debaty europejskiej pojawiły się zagadnienia takie, jak zmiana klimatu, źródła energii i migracja. Innowacje, kwalifikacje i odpowiednie warunki prowadzenia działalności gospodarczej mają bardziej niż kiedykolwiek dotąd centralne znaczenie dla strategii wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Pragnienie obywateli, aby europejskie interesy i wartości były znane na całym świecie, nigdy jeszcze nie było tak mocne. Rozszerzenie UE wzmocniło potrzebę wspierania społecznej, gospodarczej i terytorialnej spójności.

Budżet jest dla UE ważnym narzędziem realizacji celów politycznych, przeprowadzania zmian i maksymalizacji długoterminowych korzyści wynikających z działań UE. Po dwudziestu latach od momentu ustalenia pierwszych ram finansowych nadszedł czas na ogólnoeuropejską refleksję przygotowującą podstawy odnowionego konsensusu w sprawie kierunku strategii UE w zakresie wydatków, która byłaby zdolna sprostać wyzwaniom kolejnego dziesięciolecia i dalszych lat.

Przeгляд budżetu stanowi wyjątkową okazję do gruntownej oceny budżetu i finansowania UE, bez ograniczeń istniejących przy negocjacjach w sprawie ram finansowych. Przekonanie się o tym, w jaki sposób budżet można już teraz ukształtować tak, aby służył polityce UE, a jednocześnie sprostał wyzwaniom nadchodzących dziesięcioleci, wymaga dalekosiężnej perspektywy. Dokument ten nie będzie zatem proponował nowych wieloletnich ram finansowych na okres od 2014 r. –będzie to zadanie dla następnej Komisji – ani też ogólnej

---

<sup>1</sup> Deklaracja nr 3 załączona do Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 17 maja 2006 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, Dz.U. C 139 z 14.6.2006.

wielkości czy szczegółowego podziału budżetu UE. Komisja określi raczej strukturę i kierunek przyszłych priorytetów Unii w zakresie wydatków, a także oceni, co przyniesie największą wartość dodaną i najlepsze wyniki. Będzie też analizować funkcjonowanie budżetu i to, w jaki sposób można można jednocześnie zachować ciągłość i wychodzić naprzeciw nowym wyzwaniom oraz to, czy należy nim zarządzać w inny sposób. Wreszcie przegląd będzie dawał świeże spojrzenie na to, jaki jest najlepszy sposób zaspokojenia potrzeb związanych z finansowaniem polityki UE.

### ***Przygotowanie przeglądu***

Celem niniejszego dokumentu jest rozpoczęcie szeroko zakrojonej konsultacji z zainteresowanymi osobami na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym oraz na poziomie europejskim w celu zainspirowania otwartej debaty na temat finansów UE.

W sekcji 1 przedstawiono budżet UE w perspektywie całościowej i ukazano, w jaki sposób można wykorzystać budżet jako narzędzie do przedstawienia zmieniających się priorytetów politycznych. W sekcji 2 przedstawiono pewne kluczowe elementy w celu zbadania, w jaki sposób zmodernizowany budżet może dostarczyć jak największej wartości dodanej w procesie wychodzenia naprzeciw długoterminowym wyzwaniom, jakie stoją przed Unią. W sekcji 3 poruszono kwestię finansowania budżetu.

Konsultacje będą stanowić ważną podstawę do pracy Komisji nad omawianym przeglądem. W przypadku kluczowych kategorii wydatków, w których Unia dokonała poważnych inwestycji i gdzie skuteczne wykorzystanie budżetu jest szczególnie istotne dla sukcesu danej gałęzi polityki, przeglądowi towarzyszyć będą działania przygotowawcze. Wspólna polityka rolno poddana zostanie „badaniom zdrowotnym” w celu dopracowania reform z 2003 r. oraz wniesienia wkładu do dyskusji na temat przyszłych priorytetów w dziedzinie rolnictwa. Czwarte sprawozdanie o spójności, przyjęte w maju, mówiło o postępach w zmniejszaniu dysproporcji regionalnych i oceniało dotychczasowe wyniki polityki spójności. Przeglądowi zostaną poddane także inne dziedziny polityki. Celem takich ocen jest sprawdzenie, czy dane gałęzie polityki funkcjonują w 27 państwach członkowskich Unii tak, jak powinny. W niektórych przypadkach oceny te będą prowadziły do natychmiastowych korekt, a jednocześnie przyczynią się do osiągnięcia dalekosiężnych celów przeglądu. Komisja nawiązała ponadto dialog z pewną liczbą wybitnych naukowców i zainicjowała szereg badań horyzontalnych i sektorowych w celu wzbogacenia wyników konsultacji. Komisja będzie wspomagać proces konsultacji poprzez swoje reprezentacje w państwach członkowskich, zachęcając do dyskusji i ułatwiając je na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Jak wynika z porozumienia międzyinstytucjonalnego z maja 2006 r. ustanawiającego obecne ramy finansowe, Parlament Europejski będzie na wszystkich etapach procedury związany z omawianym przeglądem; przegląd będzie szedł w parze z oceną funkcjonowania obecnego porozumienia międzyinstytucjonalnego.

***W ramach konsultacji Komisja zaprasza do współdziałania w przeglądzie budżetu Komisji w okresie 2008-2009, który to przegląd będzie przedmiotem gruntownej debaty w instytucjach UE i państwach członkowskich. Komisja jest otwarta na wszelkie uwagi, nie ma tematów tabu – przygotowuje wspomniany przegląd bez z góry przyjętych opinii i zachęca wszystkie zainteresowane osoby do wzięcia w nim udziału.***

## *Proces konsultacji*

Uwagi należy wysłać na adres [budget-review@ec.europa.eu](mailto:budget-review@ec.europa.eu) w terminie najpóźniej do dnia **15 kwietnia 2008 r.** W przypadku obszerniejszych uwag należy załączyć streszczenie. Uwagi będą publikowane na stronie internetowej [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm), z wyjątkiem przypadków, kiedy nadawcy wyraźnie sprzeciwią się opublikowaniu swoich uwag<sup>2</sup>. Komisja będzie publikowała otrzymane uwagi w takiej formie, w jakiej zostały przysłane. Nie powinny one zatem zawierać informacji poufnych.

Kluczowe przesłania i tendencje przekazane w uwagach zostaną obszernie przedstawione na konferencji, która ma zostać zorganizowana po zakończeniu okresu konsultacji. Zostaną także zamieszczone na stronie internetowej dotyczącej przeglądu wieloletnich ram finansowych [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm).

## **1. POCZĄTKI BUDŻETU UE**

### ***1.1. Budżet służący realizacji celów polityki***

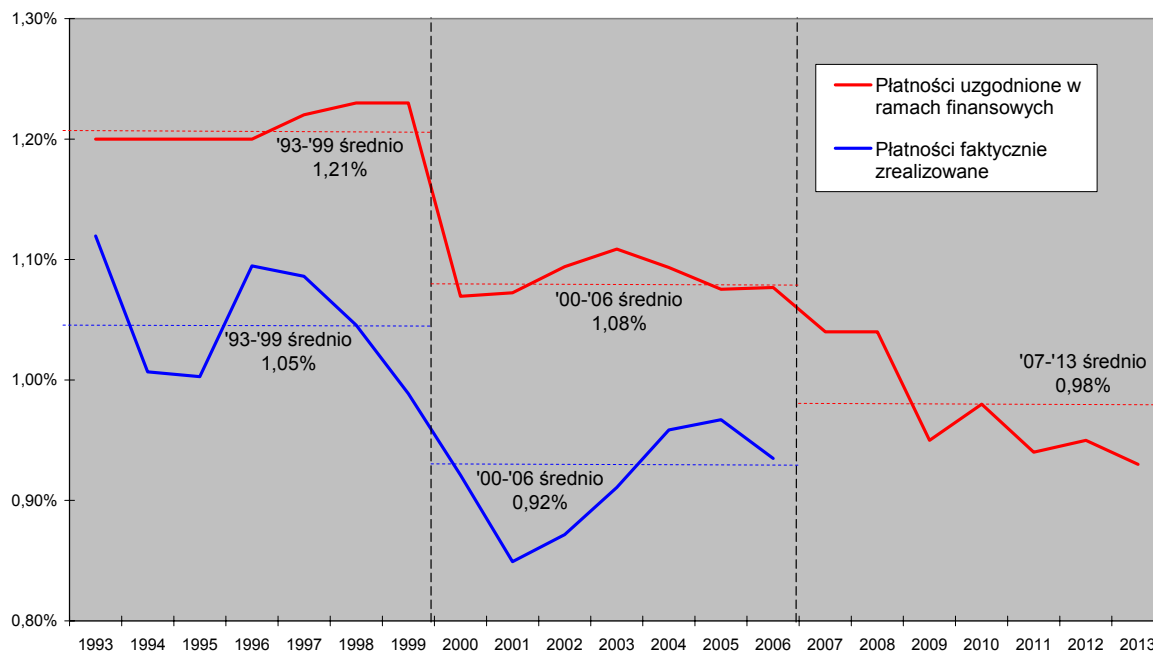
Budżet UE jest niejednokrotnie źle oceniany. Jest wprawdzie duży, jeśli chodzi o wartości bezwzględne (ponad 100 miliardów EUR rocznie), ale i mały, jeśli chodzi o udział w ogóle wydatków publicznych UE (poniżej 2,5 %). W pewnych okresach stawał się powodem kryzysu politycznego, jednak stanowił też wskaźnik stabilności rozwoju UE, ujmowany w kolejnych ramach finansowych począwszy od lat osiemdziesiątych. W tym okresie budżet realnie wzrósł, ale jego względna wielkość w stosunku do DNB zmniejszyła się, mimo że Unia się rozszerzyła i przyjęła na siebie odpowiedzialność w nowych dziedzinach polityki.

---

<sup>2</sup> Jednak według ogólnej zasady uwagi i wnioski nadesłane przez osoby fizyczne będą publikowane na stronie Komisji wyłącznie anonimowo, z pominięciem imienia i nazwiska nadawcy oraz jego danych kontaktowych, z podaniem wyłącznie jego kraju zamieszkania. Osoby fizyczne, które życzą sobie, aby wraz z otrzymanym od nich wnioskiem Komisja opublikowała na stronie internetowej ich imię i nazwisko oraz dane kontaktowe, powinny zgłosić to Komisji w sposób jednoznaczny w momencie nadsyłania wniosku.

% DNB UE

## Względna wielkość budżetu UE



Budżet okazał się kluczowym instrumentem realizacji celów polityki UE. Stanowi inwestycję służącą osiągnięciu celów Europy, inwestycję, która – na co obywatele liczą i zasługują – w jak największym stopniu się zwróci. Oznacza to zapewnienie ukierunkowania budżetu na osiągnięcie możliwie najlepszych wyników, zarządzanie zgodnie z najwyższymi standardami oraz to, że dzięki budżetowi uda się w odczuwalny sposób poprawić warunki życia obywateli. Oznacza to, że budżet musi być w stanie odzwierciedlać zmieniające się priorytety i wspierać proces integracji europejskiej w miarę jego rozwoju.

W celu zrealizowania celów zapisanych w politycznej agendzie Europy wydatki UE muszą być spójne z innymi działaniami i zająć miejsce w szeregu obok innych dostępnych instrumentów, takich jak prawodawstwo, usuwanie barier prawnych, wpływanie na wydatki krajowe, koordynacja polityki czy też wymiana pomysłów, najlepszych praktyk i wzajemna weryfikacja. Nie wszystkie dziedziny polityki wymagają – poza podstawowymi kosztami administracyjnymi – finansowania z budżetu UE. W głównych dziedzinach polityki, takich jak handel i konkurencja, cele są osiągane za pomocą innych instrumentów, w związku z czym przegląd wieloletnich ram finansowych nie odnosi się do nich wcale lub jedynie w niewielkim stopniu. W przypadku innych dziedzin polityki zastosowanie środków finansowych ma centralne znaczenie dla realizacji ich celów; tak jest w przypadku polityki spójności czy mobilności studentów.

Wsparcie finansowe wynikające z polityki UE może przybierać też różne formy i pochodzić z różnych źródeł, w tym z kredytów czy gwarancji kredytów udzielanych przez Europejski Bank Inwestycyjny lub też z budżetów państw członkowskich w przypadku współfinansowania, czy też z prywatnego finansowania w przypadku partnerstwa prywatno-publicznego. W przypadku wykorzystania środków z budżetu UE należało zawsze wykazać, że był to najwydajniejszy i najbardziej uzasadniony sposób osiągnięcia wyników.

## 1.2 Budżet jako narzędzie zmiany priorytetów

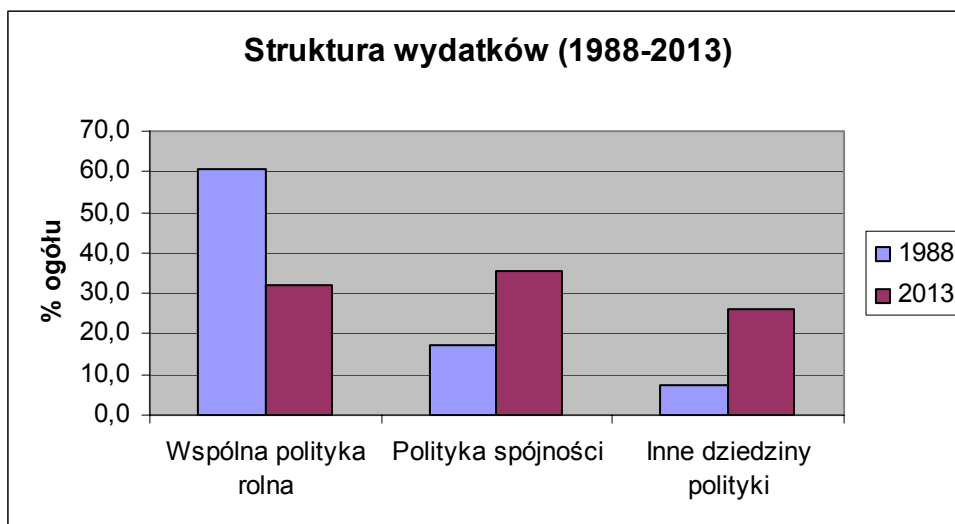
Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci polityka UE znacznie się zmieniła, a budżet miał być zarówno zachętą do tej ewolucji, jak i jej wyrazem.

Budżet UE odzwierciedlał najważniejsze etapy integracji europejskiej. Jednolity rynek, rozszerzenie, rozwój globalnej wizji Europy – tego typu zmiany zawsze wymagały przesunięć w schemacie wydatków UE. Kolejny krok na tej drodze nastąpi w 2008 r., kiedy to po raz pierwszy dziedziny polityki ściśle związane ze wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem stanowiącą będą największą pozycją w budżecie UE.

W miarę upływu lat znacznym zmianom uległ profil wydatków UE: w przeszłości przeważająca część budżetu UE dotyczyła stosunkowo niewielu dziedzin polityki. Jednak zarówno w ramach tych dziedzin, jak i poza nimi zmieniły się cele polityki i główne przeznaczenie wydatków. Przeszkodą dla reformy budżetowej jest nieodłącznie jej towarzyszący konserwatyzm. Niezależnie jednak od politycznego wyzwania, jakim jest reforma budżetowa, znaczące zmiany i przeniesienie punktu ciężkości okazały się możliwe, nawet jeżeli wymagało to niekiedy więcej czasu.

Struktura i rozmiar budżetu podlegały ciągłej ewolucji:

- Na początku procesu integracji każda z trzech wspólnot europejskich posiadała odrębny budżet. Pierwszy budżet Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) był bardzo mały i obejmował wyłącznie wydatki administracyjne. W 2007 r. ogólny budżet jest głównie budżetem operacyjnym, z którego przeznaczają się środki na płatności na poziomie 115,5 mld EUR na zrównoważony wzrost, ochronę zasobów naturalnych, obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość oraz zewnętrzne działania Unii.
- W 1965 r. wydatki z tytułu wspólnej polityki rolnej (WPR) pochłaniały 35,7 % budżetu i wzrosły do 70,8 % w 1985 r. W pierwszym roku ram finansowych na okres 1988-1992 wydatki z tytułu WPR nadal stanowiły 60,7 % budżetu. Do 2013 r. udział tradycyjnych wydatków na WPR (poza rozwojem obszarów wiejskich) zmniejszył się prawie o połowę (32 %) w następstwie realnej obniżki w obecnym okresie finansowania.
- W 1965 r. na politykę spójności wydano jedynie 6 % budżetu europejskiego, udział, który do lat osiemdziesiątych wzrósł tylko nieznacznie (10,8 % w 1985 r.). W Jednolitym Akcie Europejskim położono nowy nacisk na gospodarczą i społeczną spójność, czemu towarzyszył znaczny wzrost wydatków na spójność. Kwoty przeznaczone na działania strukturalne wzrosły w 1988 r. do 17,2 %, a w 2013 r. będą stanowiły 35,7 % budżetu UE, z czego co najmniej dwie trzecie przeznaczone będzie na konkurencyjność, wzrost gospodarczy i zatrudnienie.
- Środki finansowe przeznaczone na inne dziedziny polityki (głównie związane z konkurencyjnością, działaniami zewnętrznymi i rozwojem obszarów wiejskich) były początkowo bardzo ograniczone. W pierwszych ramach finansowych jedynie 7,3 % budżetu zarezerwowano dla tych dziedzin. Jednak nowy nacisk na rozwój gospodarczy i konkurencyjność spowoduje, że część budżetu przeznaczona na wspomniane dziedziny polityki wzrośnie w 2013 r. do 26 % z czego 10,2 % na konkurencyjność, 6,3 % na działania zewnętrzne i 7,3 % na rozwój obszarów wiejskich.



Polityka w dziedzinie wydatków na okres 2007-2013 jest wyrazem nowego nacisku na cele dotyczące wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz na nowe kierunki polityki, takie jak wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość. Decyzja o dokonaniu przeglądu wskazuje zarazem na zwiększoną potrzebę gruntownej oceny, która stanowiłaby długoterminową podstawę do planowania następnych ram finansowych i ram na dalsze lata. Wyzwanie polega na opracowaniu w przyszłości budżetu opartego na przewidywaniu nadchodzących wyzwań w szybko zmieniającym się świecie.

Budżet ulega zmianom w procesie przechodzenia od jednych ram finansowych do kolejnych, ale konieczna jest także elastyczność wewnątrz poszczególnych ram finansowych. Ciągłość może być wprawdzie korzystna w przypadku niektórych programów wydatków, jednak w przypadku zmian politycznych budżet UE musi być w stanie możliwie najlepiej sprostać nowej sytuacji i wesprzeć zdolność reagowania politycznego.

- Czy budżet UE okazał się wystarczająco elastyczny, aby dostosować się do zmiennych potrzeb?
- Jak znaleźć równowagę pomiędzy stabilnością i elastycznością w przypadku wieloletnich ram finansowych?

## 2. Kształtowanie przyszłego budżetu UE: wartość dodana wydatków UE

Obywatele muszą mieć pewność, że wydatki publiczne na poziomie europejskim, podobnie jak na poziomie krajowym czy regionalnym koncentrują się na priorytetach, które są dla nich istotne i że środki finansowe powierzone UE są właściwie wydawane. Dyscyplina finansowa nadal nakłada ściśle ograniczenia na wydatki publiczne na wszystkich poziomach. Wydatki UE muszą być zatem oparte na ocenie wartości dodanej poszczególnych działów wydatków.

Różne elementy rozstrzygają o pomyślnym przejściu próby wartości dodanej przez wydatki UE. Wydatki mają charakter polityczny, na przykład mają dać wyraz solidarności, poprawić widoczność, a przede wszystkim wspierać kluczowe cele polityki Unii. Muszą przynieść zysk

na szczeblu europejskim, którego nie dałoby się osiągnąć poprzez wydatki na szczeblu krajowym czy regionalnym. Muszą być tak skonstruowane, aby osiągnąć swój cel.

Optymalizacja wydatków UE polega na dokonywaniu wyborów i koncentrowaniu środków tam, gdzie przyniosą największy zysk. Przegląd budżetu w okresie 2008-2009 ma pomóc w dokonaniu omawianych wyborów i określić priorytety w zakresie wydatków: mogą istnieć dziedziny polityki, w których finansowanie europejskie nie jest już konieczne czy też zysk jest ograniczony; z drugiej strony mogą pojawić się nowe, przekrojowe priorytety polityczne wymagające nowych środków. Jednocześnie trzeba będzie wziąć pod uwagę konieczność dokończenia trwających działań i dalszego finansowania dziedzin polityki, które przynoszą dobre wyniki.

## **2.1. Przygotowanie do sprostania przyszłym wyzwaniom**

W ciągu ostatnich dwóch lat Unia Europejskich przyspieszyła tempo zmian, opracowując ukierunkowaną na przyszłość agendę polityczną, w której określone zostaną podstawowe priorytety na najbliższą dekadę i kolejne lata. Możliwe jest naszkicowanie nowych wyzwań politycznych, które mogłyby mieć ważny wpływ na decyzję dotyczącą kierunku przyszłych wysiłków Unii.

- Europa musi promować swoje wartości na tle rosnącej *różnorodności i zmian* oraz coraz bardziej złożonej sytuacji na świecie. Wzmogła się konkurencja o zasoby i rynki. Zmienia się gospodarcza równowaga sił. Otwarcie ogromnych nowych rynków stwarza Europejczykom niezmiernie nowe możliwości, ale też jednocześnie poddaje próbie europejską *zdolność do lepszego przystosowania do strukturalnej przemiany* i zarządzania jej skutkami dla społeczeństwa.
- Globalizacja niesie ze sobą *naukowy i technologiczny postęp*, nadając tym samym większe znaczenie europejskiemu aspektowi intensywnego wspierania *wiedzy, mobilności, konkurencyjności i innowacji*. UE może pomóc w wykorzystaniu atutu, jakim jest jej kontynentalny wymiar, w celu promowania najlepszych rozwiązań i przekładania ich na wzrost gospodarczy.
- Przemiana w *gospodarkę opartą na wiedzy i usługach* ma tak duże znaczenie, jak wcześniejsze przejście od rolnictwa do przemysłu. Zmienia się charakter pracy. Pojawia się ogromne zapotrzebowanie na technologie informacyjne i umiejętności. Nadal zbyt wielu młodych ludzi – jedna osoba na sześć – wcześniej opuszcza szkołę, jeszcze większej ich liczbie brak podstawowych umiejętności niezbędnych w gospodarce opartej na wiedzy.
- Obecny wskaźnik urodzeń zmieni *strukturę i równowagę naszych społeczeństw*, podnosząc tak ważne kwestie, jak wydajność gospodarcza z jednej strony i sprawiedliwość międzypokoleniowa z drugiej. Konieczne jest znalezienie odpowiednich rozwiązań, sprzyjających odnowie demograficznej, wspierających dłuższą i lepszą aktywność zawodową oraz produktywniejszą i bardziej dynamiczną Europę, integrację migrantów, a także zrównoważenie finansów publicznych. Ważnymi zagadnieniami w tej dziedzinie są także: znalezienie równowagi między opieką nad dziećmi a życiem zawodowym oraz wsparcie dla rosnącej liczby rodzin, gdzie oboje rodziców pracuje.

- *Solidarność* i zaangażowanie Europy w sprawiedliwość społeczną stanowi ważny wymiar europejskiego stylu życia w zglobalizowanym świecie. UE z powodzeniem wykorzystuje swój budżet jako narzędzie wspierania rozwoju gospodarczego słabiej rozwiniętych regionów, ale coraz większe rozbieżności wynikające z rozszerzenia wskazują na znaczenie *spójności gospodarczej i społecznej* oraz skłaniają do pytań o najlepszy sposób wykorzystania budżetu w celu promowania solidarności. W wyniku rozszerzenia liczba mieszkańców UE wzrosła w latach 1988-2007 o 50 %. W 1988 r. PKB na mieszkańca jedynie czterech państw członkowskich z 12 plasował się poniżej 75 % średniej UE. Dwie dekady później w tej samej sytuacji jest dziesięć z 27 państw członkowskich, a PKB na mieszkańca siedmiu z nich jest poniżej poziomu najbiedniejszego państwa członkowskiego w 1988 r.
- Wpływ *zmian klimatu* na środowisko i społeczeństwo Europy stał się centralnym zagadnieniem agendy europejskiej i wyzwaniem dla polityków, polegającym na wskazaniu najlepszego sposobu zareagowania na to zjawisko za pomocą dostępnych UE instrumentów politycznych. Odnosi się to zarówno do wysiłków zmierzających do łagodzenia zmian klimatu poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, jak i do potrzeby znalezienia sposobu przystosowania się do skutków zmian klimatu.
- Wpływ zmian klimatu na środowisko obszarów wiejskich i środowisko morskie zbiega się w czasie ze zmianą demograficzną i wzrastającymi oczekiwaniami konsumentów dotyczącymi nowego kształtu polityki Unii Europejskiej w dziedzinie rolnictwa, wsi, *społeczeństwa wiejskiego* i obszarów morskich.
- Bezpieczne, odnawialne i konkurencyjne *źródła energii* stanowią jedno z głównych wyzwań dla społeczeństwa. Ograniczona podaż, zwiększony popyt w skali globalnej i konieczność redukcji emisji gazów doprowadziły do uznania nowej konieczności stworzenia w Europie prawdziwej niskowęglowej gospodarki.
- *Presja migracyjna* dotknie Europę szczególnie dotkliwie z uwagi na bliskie sąsiedztwo z najuboższymi regionami, które też prawdopodobnie najdotkliwiej odczują zmiany klimatu. Coraz bardziej skomplikowana sytuacja na południowych i wschodnich granicach wymagać będzie zdecydowanej reakcji Europy, łączącej bezpieczeństwo granic, innowacyjne sposoby zarządzania migracją oraz przekonujące wysiłki służące zmierzeniu się z podstawowymi przyczynami migracji: wojną, brakiem stabilności i ubóstwem.
- Wymiar europejski ma bardziej niż kiedykolwiek zasadnicze znaczenie, jeśli chodzi o cel, jakim jest zapewnienie obywatelom *bezpieczeństwa*, zarówno poprzez zwalczanie przestępczości i terroryzmu, jak i zapobieganie zagrożeniom w przypadku transportu, środowiska, zdrowia czy bezpieczeństwa. Nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa są bardziej zróżnicowane, słabiej widoczne i mniej przewidywalne. Aby móc w tych dziedzinach skutecznie reagować na poziomie europejskim, konieczne jest ostrożne dobieranie poszczególnych uczestników działań i instrumentów.
- Z powodu globalizacji Europa musi zapewnić swoją rzeczywistą *obecność na całym świecie*, jeśli chce z powodzeniem reprezentować swoje interesy i wartości. Rozszerzenie i wzmocnienie wzajemnej solidarności uczyniło Unię bardziej wiarygodnym i skuteczniejszym podmiotem na arenie międzynarodowej. Jednocześnie zmianie uległ kontekst globalny. Świat bardziej niż kiedykolwiek opiera się na współzależności, sprawiając, że wzmoczone wysiłki Europy na rzecz stabilnego i dobrze układającego się sąsiedztwa, skutecznej zasady wielostronności, praw człowieka i praworządności oraz jej

przewodnictwo w walce z ubóstwem stają się nie tylko kwestią zasad, ale wręcz koniecznością. Zanikają rozróżnienia pomiędzy polityką wewnętrzną a zewnętrzną, a przekrojowe strategie polityczne dotyczące zmian klimatu i bioróżnorodności, zmian demograficznych i migracji, konkurencyjności, terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, a także potrzeby w zakresie energii można rozpatrywać wyłącznie w kontekście międzynarodowym.

Konieczne jest przystosowanie środków służących realizacji polityki UE do konieczności sprostania obecnym i nadchodzącym wyzwaniom. Środki finansowe będą nieodłącznie stanowiły ważną część mieszanki politycznej koniecznej do spełnienia oczekiwań europejskich obywateli. Wprawdzie jedynie niewielka część koniecznych środków finansowych będzie pochodziła z budżetu UE, może odgrywać on jednak ważną rolę, jeśli zostanie ukierunkowany na efektywne przyspieszenie procesu przemian.

## **2.2. *Równowaga pomiędzy wydatkami europejskimi i krajowymi***

Tak w budżecie, jak i w innych dziedzinach działania europejskie powinny zapewniać niekwestionowaną wartość dodaną w stosunku do działań podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie na rzecz realizacji polityki promującej wspólny interes europejski.

Zasady pomocniczości i proporcjonalności są zatem podstawowymi kryteriami do określenia wartości dodanej wydatków UE. Zgodnie z zasadą pomocniczości Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze osiągnięcie celów na poziomie Unii. Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia jej celów. Wybór danego instrumentu jest proporcjonalny, jeśli jest on najmniej inwazyjnym dostępnym narzędziem służącym do osiągnięcia określonego celu.

Finansowanie z budżetu UE jest zatem wskazane, jeżeli stanowi najbardziej wydajne dostępne narzędzie polityczne służące do zareagowania w odpowiedni sposób na dany problem. Zasady pomocniczości i proporcjonalności wymagają zatem oceny tych czynników, które będą stanowić o sukcesie danej strategii politycznej, takich jak jej ponadkrajowy wymiar, potencjał korzyści skali czy zakresu, wymogi dotyczące masy krytycznej, lokalne preferencje, koszty koordynacji i inne okoliczności politycznych.

## **2.3 *Realizacja celów polityki UE***

Należy skutecznie i wydajnie realizować cele polityki europejskiej w celu zapewnienia niezbędnej wartości dodanej. Instytucje, a zwłaszcza Komisja, są rozliczane ze sposobu korzystania z zasobów finansowych. Muszą być w stanie wykazać, że zarządzanie budżetem odbywa się zgodnie z najwyższymi standardami i że istnieją skuteczne i wydajne mechanizmy realizacji celów.

Podstawowymi zagadnieniami nasuwającymi się w tym kontekście są:

- **Równowaga pomiędzy rozłożeniem wsparcia na szereg różnych działań a koncentrowaniem dostępnych środków:** skupienie się na mniejszej liczbie celów politycznych pozwoliłoby wprowadzić na osiągnięcie korzyści skali, a w niektórych przypadkach na oszczędność środków z budżetów krajowych. Podejście to pozbawiłoby jednak wsparcia finansowego inne dziedziny.
- **Równowaga pomiędzy zarządzaniem scentralizowanym i zdecentralizowanym:** środki finansowe UE są obecnie wykorzystywane za pośrednictwem różnych metod zarządzania. Około 22 % z nich jest zarządzanych centralnie, przez Komisję, zarządzanie około 76 % środków Komisja przekazuje państwom członkowskim w ramach zasady „wspólnego zarządzania”, a resztą zarządzają organizacje międzynarodowe lub państwa trzecie. W miarę rozwoju polityki potrzebne jest świeże spojrzenie w celu określenia, w jaki sposób różne rodzaje zarządzania mogą zapewnić należyte zarządzanie finansami oraz czy istniejąca równowaga stanowi właściwą odpowiedź.
- **Uproszczenie i wzmocnienie instrumentów służących realizacji celów polityki:** z początkiem nowego okresu finansowania na początku bieżącego roku wprowadzono znaczne uproszczenia struktury budżetu UE i instrumentów wykonania budżetu, co polegało na reorganizacji programów w taki sposób, aby spełniały zasadę „jeden program, jedno finansowanie” oraz na nowej równowadze pomiędzy staraniem, aby program był bardziej przyjazny dla użytkownika, a należyłym zarządzaniem finansami. Wydajne pod względem kosztów wdrożenie programu i spójność pomiędzy programami są podstawą do uzyskania wartości dodanej.
- **Pozyskiwanie środków:** wybór metody zarządzania przyczynia się do ustalenia zakresu, w jakim budżet UE może pozyskać dodatkowe środki, czy to za pośrednictwem innych instrumentów UE, takich jak Europejski Bank Inwestycyjny, czy ze środków publicznych na poziomie krajowym, regionalnym albo lokalnym, lub też poprzez udział sektora prywatnego.
- **Wykorzystanie agencji wykonawczych:** dzięki możliwości powoływania agencji wykonawczych, którym przekazywane są pewne kompetencje w zakresie zarządzania środkami finansowymi wykorzystywanymi bezpośrednio przez Komisję, powierzenie wyspecjalizowanym personelowi zadań polegających na zarządzaniu stało się łatwiejsze, wzrosła widoczność zarządzania programami i pojawiły się korzyści skali. Jednak zagadnienie optymalnej równowagi pomiędzy polityką a kwestiami zarządzania w ramach instytucji pozostaje otwarte.
- **Współfinansowanie:** współfinansowanie jest przykładem partnerstwa w zakresie działań regionalnych, krajowych i wspólnotowych służących wdrażaniu polityki UE. Podnosi poczucie odpowiedzialności i stanowi dodatkową zachętę do tego, aby działania na poziomie krajowym i UE wzajemnie się uzupełniały. Obowiązkowe współfinansowanie na poziomie państwa członkowskiego jest główną cechą unijnej polityki strukturalnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich, na które łącznie przeznaczają się ponad 40 % wydatków w obecnym okresie finansowania.
- **Zapewnienie całkowitej przejrzystości, jasności i odpowiedzialności w zarządzaniu budżetem:** zapewnienie legalności i zaufania obywateli do Unii Europejskiej

Kwestią z tym związaną jest **elastyczność**. Dzięki elastyczności można by jeszcze bardziej udoskonalić zarządzanie finansami, co umożliwiłoby ponowne przesuwanie środków pomiędzy działami budżetowymi lub wewnątrz nich. Pomogłoby to przenieść wsparcie na programy najbardziej wydajne pod względem kosztów i kryteriów takich, jak zauważalna zdolność absorpcji.

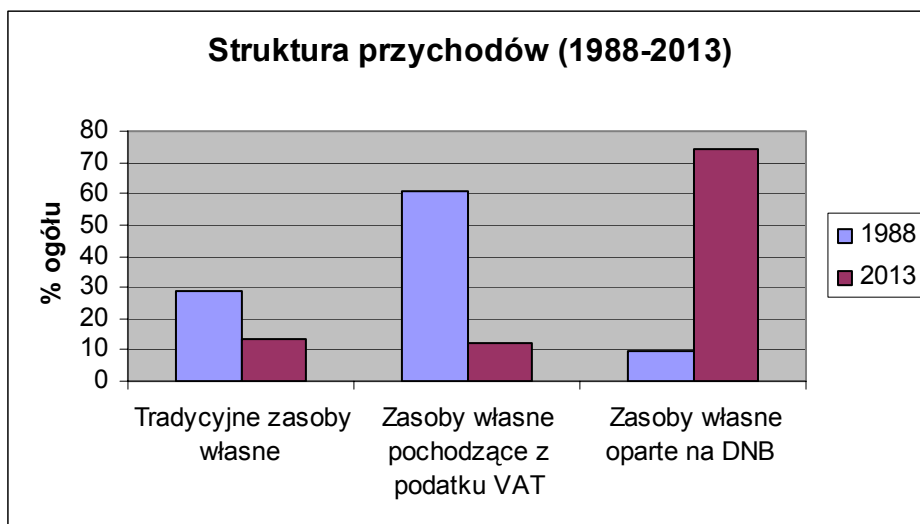
- Czy powyższa lista nowych wyzwań politycznych stanowi dobre podsumowanie kluczowych problemów, z jakimi musi się zmierzyć Europa w nadchodzących dziesięcioleciach?
- Jakie kryterium należy zastosować, aby zapewnić efektywne działanie zgodnie z zasadą europejskiej wartości dodanej?
- W jaki sposób priorytety w zakresie wydatków powinny właściwie odzwierciedlać cele polityczne? Jakie zmiany są konieczne?
- Jak długi powinien być okres przeznaczony na zmianę orientacji?
- W jaki sposób można poprawić skuteczność i wydajność wykonania budżetu?
- Czy można jeszcze bardziej poprawić przejrzystość i rozliczalność budżetu?
- Czy większa elastyczność może przyczynić się do maksymalizacji zysku, jaki przynosi wydawanie środków UE i do zwiększenia zdolności budżetu UE do reagowania politycznego?

### 3. FINANSOWANIE BUDŻETU

#### 3.1. *System zasobów własnych UE*

Całkowite dochody UE muszą się równać całkowitym wydatkom, wymagane jest także, aby pozostawały w ramach ustalonych granic prawnych, tj. obecnie 1,31 % dochodu narodowego brutto UE (DNB) w przypadku środków na zobowiązania oraz 1,24 % DNB UE w przypadku środków na płatności.

Głównym źródłem finansowania budżetu UE są obecnie środki oparte na dochodzie narodowym brutto państw członkowskich. Przewyższają one inne źródła finansowania, takie jak cła i opłaty rolne („tradycyjne zasoby własne”), czy zasoby oparte na podatku od wartości dodanej. System zasobów własnych znacznie się zmienił od początku pierwszych ram finansowych. W 1988 r. mniej niż 11 % finansowania UE pochodziło z zasobów opartych na DNB, podczas gdy cła i opłaty rolne wynosiły 28 %, a zasoby pochodzące z podatku VAT 57 %. W 2013 r. około 74 % finansowania UE pochodzić będzie z zasobów opartych na DNB, cła i opłaty rolne wyniosą 13 %, a zasoby pochodzące z podatku VAT 12 %.



Źródła i mechanizmy finansowania budżetu UE powinny zapewnić odpowiednie finansowanie polityki UE. Powinny być oceniane według ogólnie przyjętych zasad, takich jak wydajność gospodarcza, równość, stabilność, przejrzystość i prostota, wydajność pod względem kosztów administracji, finansowa autonomia i wystarczalność. Żadne ze źródeł finansowania budżetu UE nie spełnia w takim samym stopniu wszystkich powyższych zasad, trudno jest znaleźć idealny system finansowania. Jednak struktura zasobów powinna być jak najbardziej zgodna z najważniejszymi zasadami finansowania, przy jednoczesnej minimalizacji skutków negatywnych z punktu widzenia innych właściwych zasad. W tym celu należy dokonać wyborów, kierując się wspomnianymi zasadami i odpowiednio ich znaczeniem.

Obecny system dostarcza wprawdzie wystarczających środków do finansowania budżetu UE, jednak debata, czy źródła finansowania można poprawić, tak aby zapewnić większą zgodność z odpowiednimi zasadami finansowania, jest nadal otwarta. Dwa największe źródła dochodów, zasoby własne pochodzące z podatku VAT i zasoby oparte na DNB, mają wiele cech wkładu krajowego i często są postrzegane jako takie. Pochodzą z krajowych skarbów państwa i czasami przedstawiane są w budżecie narodowym jako pozycja wydatków. Państwa członkowskie oceniają zatem często politykę i inicjatywy UE pod kątem zysku proporcjonalnie do swojego wkładu krajowego, zamiast uwzględniać przede wszystkim ogólne znaczenie danej gałęzi polityki na szczeblu europejskim.

Ogólna struktura zasobów własnych Unii będzie zatem ważnym elementem do analizy w ramach omawianego przeglądu.

### 3.2. *Korekty*

W okresie następującym po porozumieniu z Fontainebleau w 1984 r., zgodnie z którym „każde państwo członkowskie ponoszące obciążenie budżetowe, które jest nadmierne w stosunku do jego względnej zamożności, może w stosownym czasie skorzystać z korekty”, wprowadzono po stronie dochodów kilka stałych lub czasowych mechanizmów korekty. Omawiane korekty, obejmujące rabat brytyjski polegający głównie na zwrocie 66 % różnicy pomiędzy brytyjskim wkładem do budżetu z tytułu DNB i podatku VAT a kwotami z niego otrzymanymi, zryczałtowane płatności dla Niderlandów i Szwecji, obniżone stawki poboru

VAT od Niderlandów, Szwecji, Niemiec i Austrii, czy zryczałtowane zatrzymanie 25 % tradycyjnych zasobów własnych przez państwa członkowskie, które je pobierają, uczyniły system znacznie bardziej skomplikowanym i mniej przejrzystym. Co więcej, logika taka wraz ze wzrastającym naciskiem na podejście ściśle „księgowe”, gdzie głównym celem jest zmaksymalizowanie zysków, doprowadziła do napięć między państwami członkowskimi i wpłynęła na debatę publiczną na temat wydatków UE czy wręcz korzyści płynących z członkostwa w UE.

W związku z tym w ramach omawianego przeglądu będzie trzeba zwrócić baczną uwagę na to, czy poszczególne mechanizmy korekty, które z czasem powstały oraz leżące u ich podstaw zasady są nadal uzasadnione, a jeśli tak, to w jakim stopniu. Już konsensus odnośnie do priorytetów w ramach wydatków sam w sobie ułatwiłby bardzo reformę systemu zasobów własnych UE. W tym kontekście należałoby także wnikliwie przeanalizować możliwość uzyskania alternatywnych zasobów własnych, biorąc przy tym pod uwagę suwerenność narodową w zakresie polityki fiskalnej, a także na przykład transgraniczną mobilność niektórych podstaw opodatkowania oraz znaczenie tego typu zasobów dla odnośnej gałęzi polityki UE.

- Jakie zasady powinny obowiązywać po stronie dochodów budżetu i w jaki sposób należałoby je przełożyć na system zasobów własnych?
- Czy utrzymywanie mechanizmów korekty lub kompensacji jest uzasadnione?
- Jakie powinny być relacje pomiędzy obywatelami, priorytetami politycznymi i finansowaniem budżetu UE?

#### 4 WNIOSEK

Omawiany przegląd budżetu stanowi prawdziwą szansę dla Unii Europejskiej, aby pokazać, w jaki sposób posługuje się jednym ze swoich najważniejszych narzędzi, które ma bezpośredni wpływ na europejskich obywateli, jako odbiorców usług finansowanych przez UE i jako podatników. Komisja Europejska zaprasza wszystkie podmioty na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim do udziału w debacie i do ustosunkowania się do zagadnień poruszonych w niniejszym dokumencie, do wniesienia swojego wkładu w reformowanie budżetu UE, i tym samym w zmienianie Europy.

Wyniki wspomnianych szerokich konsultacji będą stanowić zasadniczy przyczynek do rozważań Komisji, których wynikiem będzie przedstawienie przeglądu budżetu.