

Zofia Szpringer\*, Justyna Łacny\*\*

## Otwarcie debaty na temat przyszłości finansów UE<sup>1</sup>

**Launching the debate on the future of EU finances (WASiE-WAPM-1509/17):** The assessed document launches the debate on the future of EU finances. It is the last (5th) document concerning the issues raised in the White Paper on the Future of Europe [COM(2017)2025]. The authors evaluate the prior document rather positively due to challenges presented in it by the Commission and the five scenarios concerning the future of the Union and the reform of EU policies. An analysis of these scenarios indicates that the scenario no. 3 "Some do more" and the scenario no. 5 "Doing much more together" do not seem realistic, because the scenario no. 3 would lead to weakening of the EU and increase of bureaucracy, while Member States are not yet for ready for the scenario no. 5. With regard to Poland, the scenarios no. 2 "Doing less together" and no. 4 "Radical redesign" could be beneficial, but the advantages of the scenario no. 1 "Carrying on" should also be noticed.

**Keywords:** reform | finance | budget | EU

**Słowa kluczowe:** reforma | finanse | budżet | Unia Europejska

\* Doktor nauk ekonomicznych, naczelnik Wydziału Analiz Społecznych i Ekonomicznych BAS; zofia.szpringer@sejm.gov.pl.

\*\* Doktor hab. nauk prawnych, prof. na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, ekspert ds. legislacji BAS; justyna.lacny@sejm.gov.pl.

## Opinia merytoryczna

### Przedmiot dokumentu UE

#### ■ Treść dokumentu UE

Przedłożony dokument, którego celem jest otwarcie debaty na temat przyszłości finansów Unii Europejskiej (zwany też dokumentem refleksyjnym), składa się z pięciu rozdziałów i wniosków. Wskazano w nim, że budżet UE i cała Unia

<sup>1</sup> *Opinia na temat dokumentu otwierającego debatę na temat przyszłości finansów Unii Europejskiej [COM(2017) 358 final]* sporządzona 17 października 2017 r. na zlecenie przewodniczącej Komisji ds. Unii Europejskiej; BAS-WASiE-WAPM 1509/17.

Europejska zmienia się po 2020 r., bowiem utrzymanie obecnego stanu rzeczy w dziedzinie finansów unijnych nie jest rozwiązaniem właściwym. Budżet UE musi być prostszy, bardziej elastyczny i sprawny oraz musi umożliwiać bardziej efektywne wydatkowanie. Debata dotycząca finansów unijnych przewidziana została na rok 2017, po czym w połowie 2018 r. Komisja Europejska miała przedstawić wnioski w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF)<sup>2</sup>.

Dokumentowi towarzyszy załącznik obrazujący obszary wydatków Unii Europejskiej według zaprezentowanych pięciu scenariuszy określonych w *Białej księdze w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r.* [COM(2017) 2025 final; dalej: biała księga]. Obejmują one: 1) kontynuację działalności UE, 2) działania wspólne, ale w mniejszym zakresie, 3) działanie z różną prędkością, gdy niektóre państwa udostępniają dodatkowe środki budżetowe, w ramach których postanawiają podejmować więcej działań, 4) radykalną zmianę koncepcji w zakresie finansów unijnych, polegającą na finansowaniu priorytetów o dużej europejskiej wartości dodanej, 5) wspólne podejmowanie większej liczby działań we wszystkich obszarach polityki. Każdy z tych scenariuszy przewiduje inne konsekwencje odnośnie do tego, ile środków z budżetu UE należy przeznaczyć i na jakie cele, oraz, skąd pochodziłyby te środki. Przedstawione warianty są różne: od ograniczenia wydatków na istniejące obszary polityki UE, zwłaszcza wspólną politykę rolną (WPR) i politykę spójności, do zwiększenia wydatków także na nowe działania z uwzględnieniem wzrostu dochodów.

Przybliżając treść dokumentu, należy wskazać jego kilka elementów.

W rozdziale pierwszym – „Finansowanie integracji europejskiej: ewolucja finansów unijnych” – Komisja przypominała, że budżet UE pozwala załatwiać sprawy istotne dla Europejczyków, a także, iż zakres tego budżetu na przestrzeni lat ulegał ewolucji: od budżetu finansującego WPR w latach 60. XX wieku do budżetu wspierającego w latach późniejszych wiele innych obszarów, w tym jednolity rynek oraz spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, dzięki czemu wzrosła rola Unii w takich obszarach, jak: transport, przestrzeń kosmiczna, ochrona zdrowia, edukacja i kultura, ochrona konsumentów, ochrona środowiska, badania naukowe, współpraca wymiarów sprawiedliwości i polityka zagraniczna, a także pomoc humanitarna. Jednocześnie Komisja wskazała, że

<sup>2</sup> Formalnie komunikat dotyczący WRF po 2020 r., będący wyjściową propozycją przyszłej perspektywy finansowej, powinien zostać przedstawiony przez Komisję Europejską do końca 2017 r., jednak ze względu na negocjacje związane z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej i dyskusję o przyszłości UE (biała księga KE i dokumenty refleksyjne) przewodniczący Komisji J.C. Juncker zapowiedział publikację propozycji KE w maju 2018 r. Planowany komunikat Komisji wraz z towarzyszącymi mu wnioskami legislacyjnymi będzie zawierał projekty: rozporządzenia w sprawie WRF po 2020 r., decyzji w sprawie zasobów własnych, porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami.

w przyszłości Unię czekają coraz liczniejsze wyzwania związane z niskim poziomem produktywności i inwestycji, zmianami demograficznymi i innymi wyzwaniami długoterminowymi, takimi jak: migracja, zmiana klimatu, obrona, cyberbezpieczeństwo i terroryzm, powodującymi presję na budżet UE i budżety krajowe. W tym kontekście Komisja przypomniała też, że budżet UE stanowi mniej niż 1% dochodów i 2% wydatków publicznych w Unii, przy czym udział ten zmniejszał się z biegiem lat: z 1,18% dochodu narodowego brutto (DNB) UE w latach 1993–1999 do 1,07% DNB w latach 2007–2013 do 0,98% DNB w latach 2014–2020<sup>3</sup>, tj. obecnej perspektywy, w której wydatki zaplanowano na kwotę 1087 mld euro. Jednocześnie w nadchodzącej perspektywie finansowej wpływ na poziom dochodów budżetu (zasobów własnych UE) będzie miało wyjście Zjednoczonego Królestwa z Unii, którego wkład do budżetu UE wynosi ok. 11 mld euro rocznie. Stąd też oczekiwania odnośnie do zwiększenia roli budżetu UE powinny uwzględniać zmiany systemu zasobów własnych w kierunku zwiększenia jego przejrzystości i wydajności.

W rozdziale drugim – „Wartość dodana europejskich finansów” – Komisja wyjaśnia, co rozumie pod pojęciem wartości dodanej<sup>4</sup>, która powinna być zgodna z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, a także podaje przykłady działań na szczeblu europejskim, które jej zdaniem taką wartość przysparzają. Generalnie Komisja wskazuje, że w odniesieniu do dóbr publicznych, których wartość dodana jest bardzo wysoka, należałoby zapewnić pełne finansowanie przez Unię, natomiast tam, gdzie tej wartości nie ma, nie powinno być też finansowania unijnego<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Według środków na płatności.

<sup>4</sup> Z jednej strony europejska wartość dodana oznacza osiągnięcie celów określonych w traktatach, natomiast z drugiej strony chodzi o budżet UE, który zapewnia publiczne dobra w wymiarze europejskim oraz pomaga w zachowaniu podstawowych wolności, jednolitego rynku czy unii gospodarczej i walutowej (s. 9). Komisja wskazuje, że wartość dodana budżetu UE zależy również od jego wewnętrznej spójności strategicznej. Należy zatem unikać nakładania się kosztów, a instrumenty powinny wzajemnie się uzupełniać i być spójne z politycznego punktu widzenia (s. 11).

<sup>5</sup> Zdaniem Komisji o wyraźnej wartości dodanej możemy mówić, gdy działania na szczeblu Unii Europejskiej wychodzą poza to, co może być osiągnięte w drodze starań na szczeblu krajowym. Przykładowo:

- dzięki transgranicznym programom przekształcono obszary przygraniczne, pomagając w usuwaniu źródeł konfliktów i tworząc nowe możliwości gospodarcze,
- korzyści dla obywateli i przedsiębiorstw w całej Unii przynosi międzynarodowa infrastruktura, taka jak: energetyczne połączenia międzysystemowe (np. między Maltą a Włochami), sieci cyfrowe, infrastruktura badawcza lub tunele (np. kolejowy tunel pod przełęczą Brenner w Alpach między Austrią a Włochami),
- inwestycje realizowane w ramach polityki spójności w jednym regionie lub państwie członkowskim przyczyniają się do stabilności makroekonomicznej i zwiększają potencjał wzrostu gospodarczego całej Unii,

W rozdziale trzecim – „Tendencje i wyzwania” – Komisja przedstawia, w ślad za białą księgą i innymi towarzyszącymi jej dokumentami, wyzwania, które czekają Unię Europejską do 2025 r. Wyzwania te związane są z: 1) bezpieczeństwem i ochroną obywateli, 2) zapewnieniem silnej gospodarki europejskiej, zrównoważonego rozwoju i solidarności, 3) zarządzaniem migracjami i 4) wyzwaniami zewnętrznymi, bezpieczeństwem, pomocą humanitarną i rozwojem.

W rozdziale czwartym – „Scenariusze na przyszłość finansów UE” – Komisja przedstawia wiele kwestii i dylematów, które należy rozważyć w związku z reagowaniem na bieżące trendy i nowe wyzwania, z reformą WPR i polityki spójności oraz tym, jak powinien funkcjonować przyszły budżet UE, a także możliwości reformy systemu zasobów własnych. I tak, przykładowo, Komisja wskazuje, że:

- nowe ambicje w obszarze obronności wymagać będą zapewnienia w budżecie UE po 2020 r. stałych środków z różnych źródeł,
- w debacie publicznej pojawiły się sugestie, aby powiązać wypłatę środków z budżetu UE ze stanem praworządności w państwach członkowskich, ponieważ: *Istnieje (...) wyraźny związek między rządami prawa a skuteczną realizacją inwestycji prywatnych i publicznych wspieranych z budżetu UE*<sup>6</sup>,
- wprowadzenie mechanizmu stabilizacji fiskalnej dla strefy euro wniosłoby nową jakość do finansów unijnych, a w perspektywie długoterminowej mogłoby służyć ukształtowaniu budżetu strefy euro, który cechowałby się znacznie szerszymi zdefiniowanymi celami, dużo większymi zasobami oraz własnym strumieniem dochodów,
- należy przestawić się na nowe modele zrównoważonego wzrostu gospodarczego, które w sposób całościowy i integracyjny łączą aspekty gospodarcze, społeczne i związane z ochroną środowiska,
- wszystkie istniejące instrumenty będą musiały zostać poddane analizie; choć w dokumencie rozważana jest przede wszystkim reforma dwóch polityk, na które przeznaczane są największe wydatki (tj. wspólna polityka rolna i polityka spójności), z testu europejskiej wartości dodanej (EWD) nie należy wyłączać żadnego programu ani instrumentu finansowanego z budżetu unijnego,
- konieczne może być zmniejszenie liczby instrumentów polityki zewnętrznej, natomiast zwiększenie ich elastyczności,
- udana realizacja polityk Unii zależy od silnej i skutecznej europejskiej służby obywatelskiej, stąd dalsza redukcja personelu (administracji) unijnej może zagrozić sprawnemu funkcjonowaniu instytucji UE,

- kontrola południowych lub wschodnich granic zewnętrznych służy ochronie reszty Europy.

Zdaniem Komisji finanse unijne mogą również wносить wartość dodaną przez podtrzymywanie wspólnych wartości europejskich, takich jak: demokracja, wolność, praworządność, prawa podstawowe, równość, solidarność, zrównoważony rozwój i pokój (np. w ramach programu Erasmus oraz Europejskiego Korpusu Solidarności).

<sup>6</sup> Zob. s. 24 dokumentu.

- należy uelastyczyć politykę spójności, by lepiej radziła sobie z nowymi wyzwaniami, np. przez nieprzydzielanie części środków; dodatkowo konieczne jest szybsze wdrażanie tej polityki i zapewnienie bardziej harmonijnego przejścia między okresami programowania<sup>7</sup>,
- jednolity fundusz inwestycyjny lub jednolity zestaw zasad dotyczących istniejących funduszy zapewniłby bardziej spójne inwestowanie i byłby bardziej przyjazny dla beneficjentów,
- potrzeba osiągnięcia odpowiedniej równowagi między stabilnością a elastycznością finansowania dyskutowana jest w kontekście zmiany okresu obowiązywania ram finansowych z 7 lat do 5 lat lub 2x5 lat, z uwzględnieniem faktu, że obecnie elastyczność finansów unijnych jest ograniczona z uwagi na fakt, iż około 80% WRF stanowią zasoby z góry przydzielone do konkretnych obszarów polityki, państw członkowskich lub pul środków dla państw trzecich; stąd też wskazuje się na potrzebę tworzenia rezerw w ramach poszczególnych programów czy rezerwy kryzysowej,
- w reformie systemu zasobów własnych rozpatrywane są różne warianty, od zreformowania i uproszczenia systemu zasobów opartych na VAT, przez jego zniesienie, odejście od systemów rabatów, zastosowanie nowych zasobów własnych (wspólne podatki energetyczne lub środowiskowe, opodatkowanie osób prawnych lub podatek od transakcji finansowych, dochody z renty emisyjnej Europejskiego Banku Centralnego, dochody z aukcji w ramach systemu handlu emisjami, opłaty z tytułu przekroczenia poziomu emisji przez pojazdy itp.).

W rozdziale piątym – „Możliwe scenariusze dla UE-27” – przedstawionych zostało pięć scenariuszy dotyczących przyszłości finansów UE.

Scenariusz I – „Kontynuacja”, w odniesieniu do ogólnych tendencji oznacza zasadniczo stabilny budżet UE, odzwierciedla obecny program reform UE-27, przewiduje niższe udziały polityki spójności i wspólnej polityki rolnej w celu finansowania nowych priorytetów oraz większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji.

Zakładane wydatki dotyczą:

- WPR – na lepiej ukierunkowane wsparcie dla rolników znajdujących się w szczególnie trudnych warunkach, np. małe gospodarstwa, obszary górzyste i regiony słabo zaludnione, oraz narzędzia zarządzania ryzykiem dla wszystkich gospodarstw, inwestowanie w rozwój obszarów wiejskich, zwłaszcza środki rolnośrodowiskowe,

<sup>7</sup> Komisja wskazuje, że można rozważyć wiele środków, takich jak: bardziej restrykcyjne zasady umarzania, krótsze procedury zamykania programów oraz szybsze i bardziej elastyczne procesy mianowania organów zarządczych i programowania.

- spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej – z uwzględnieniem niższego poziomu inwestycji dla wszystkich regionów, wyższych poziomów współfinansowania krajowego i wykorzystania instrumentów finansowych, oraz większego nacisku na włączenie społeczne, zatrudnienie, umiejętności, innowacje, zmianę klimatu, energię i transformację ekologiczną,
- finansowania nowych priorytetów w odniesieniu do bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, migracji i kontroli granicznej oraz obronności (badania naukowe i rozwój, zdolności),
- reform strukturalnych związanych z europejskim semestrem – środki zachęty za pośrednictwem polityki spójności lub specjalnego funduszu.

Jeśli chodzi o dochody budżetu UE, to przewiduje się funkcjonowanie obecnego systemu, lecz bez rabatów oraz finansowanie budżetu UE z innych źródeł dochodów lub opłat.

Scenariusz II – „Mniej wspólnych działań”, w odniesieniu do ogólnych tendencji oznacza zasadniczo ograniczony budżet UE, nacisk na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, poważnie ograniczone kwoty na politykę spójności i wspólną politykę rolną oraz znacznie większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji.

Przewidywane wydatki dotyczą:

- WPR – wsparcie wyłącznie dla rolników znajdujących się w szczególnie trudnych warunkach, np. małe gospodarstwa, obszary góryste i regiony słabo zaludnione, oraz narzędzia zarządzania ryzykiem dla wszystkich gospodarstw,
- spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej – z uwzględnieniem wsparcia tylko dla państw objętych polityką spójności oraz na rzecz współpracy transgranicznej, a także nacisk na włączenie społeczne, zatrudnienie, umiejętności, innowacje, zmianę klimatu, energię i transformację ekologiczną,
- utrzymania programów jednolitego rynku – sieci transeuropejskie, cła, ochrona konsumentów, agencje.

W tym scenariuszu przewiduje się brak finansowania nowych priorytetów (bezpieczeństwo, kontrola graniczna, migracja, obronność) i zaprzestanie innych programów (Erasmus+, badania naukowe i innowacje, pomoc najbardziej potrzebującym, zdrowie, kultura, obywatelstwo itp.).

W przypadku dochodów zakłada się utrzymanie obecnego systemu bez rabatów.

Scenariusz III – „Niektóre państwa robią więcej”, w odniesieniu do ogólnych tendencji oznacza zasadniczo stabilny budżet UE z możliwością zwiększenia go celem objęcia obszarów wspólnego działania oraz większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji.

Dla państw, które nie chcą większej integracji, scenariusz ten zakłada wydatki tak jak w scenariuszu I, natomiast dla tych państw, które chcą robić więcej,

przewiduje dodatkowe budżety innowacyjne i instrumenty finansowe. W tym drugim przypadku zakłada się wydatki na wzmocnioną współpracę włączone do budżetu UE (np. wydatki na działalność Prokuratury Europejskiej), na łączenie zasobów poza budżetem UE (fundusze powiernicze, dochody przeznaczone na określone cele, przekazywane za pośrednictwem budżetu UE, lecz niepodlegające ograniczeniom wieloletnich ram finansowych) oraz dla państw strefy euro [na stabilizację makroekonomiczną strefy euro przez ochronę inwestycji/reasekurację ubezpieczenia od bezrobocia, fundusz „na czarną godzinę” (*rainy day fund*)].

Wysokość dochodów odpowiada tej, która jest przewidywana w scenariuszu I, z dodatkowym założeniem, że nowe polityki UE finansowane byłyby tylko przez uczestniczące państwa członkowskie, za pośrednictwem obecnego systemu lub przez nowe zasoby własne, np. podatek od transakcji finansowych (nowy strumień dochodów poza obecnym systemem finansowania lub doraźne wkłady finansowe).

Scenariusz IV – „Radykalna zmiana koncepcji”, w odniesieniu do ogólnych tendencji oznacza mniejszy budżet UE, ograniczony udział polityki spójności i WPR, skupienie się na priorytetach o dużej europejskiej wartości dodanej oraz znacznie większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji.

Scenariusz ten przewiduje wydatki na:

- WPR – z uwzględnieniem ograniczonych płatności bezpośrednich, skupienia uwagi na rolnikach znajdujących się w szczególnie trudnych warunkach, np. małe gospodarstwa, obszary góryste i regiony słabo zaludnione, a także na działaniach w dziedzinie rolnictwa, środowiska i klimatu oraz narzędziach zarządzania ryzykiem dla wszystkich gospodarstw,
- spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną – z uwzględnieniem wsparcia tylko dla regionów uboższych oraz na rzecz współpracy transgranicznej, z naciskiem na włączenie społeczne, zatrudnienie, umiejętności, innowacje, zmianę klimatu, energię i transformację ekologiczną,
- nowe priorytety – bezpieczeństwo i obronność, w tym wspólne finansowanie kluczowych zdolności, wspólne udzielanie zamówień oraz zarządzanie migracjami z kontrolą graniczną i strażą przybrzeżną,
- wzmocnienie istniejących priorytetów – inteligentny transport i inteligentne sieci energetyczne, obliczenia o wysokiej wydajności, światowej klasy badania naukowe i rozwój, e-transport i polityka zewnętrzna,
- reformy strukturalne związane z europejskim semestrem – środki zachęty za pośrednictwem polityki spójności lub specjalnego funduszu.

Jeśli chodzi o dochody, to scenariusz ten zakłada uproszczenie obecnego systemu zasobów własnych przez zniesienie wszystkich rabatów, reformę lub zniesienie zasobów własnych opartych na VAT, a także wprowadzenie zasady, że nowe zasoby własne finansują część budżetu UE i przyczyniają się do osiągnięcia celów polityki (np. podatek ekologiczny, podatek od transakcji finansowych, wspólna

skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych). Ponadto przewiduje się, że budżet UE będzie finansowany z innych źródeł dochodów lub opłat.

Scenariusz V – „Znacznie więcej wspólnych działań”, w odniesieniu do ogólnych tendencji oznacza istotnie zwiększony budżet UE i duże dodatkowe finansowanie nowych priorytetów i działań zewnętrznych, większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji, podwyższenie pułapu zasobów własnych.

W odniesieniu do wydatków zakłada się:

- wyższą kwotę na WPR,
- w przypadku spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej – wydatki jak w scenariuszu I oraz wzmocniony wymiar socjalny, wzmocniony wymiar współpracy terytorialnej i wymiar miejski,
- finansowanie nowych priorytetów i priorytetów o wysokiej wartości dodanej – jak w scenariuszu IV,
- reformy strukturalne związane z europejskim semestrem – środki zachęty za pośrednictwem polityki spójności lub specjalnego funduszu,
- finansowanie wspólnej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności,
- wspólne finansowanie i udzielanie zamówień publicznych,
- budżet UE uzupełniony o fundusz pozabudżetowy, instrument funduszu *venture capital*, w pełni funkcjonujący budżet strefy euro oraz Europejski Fundusz Walutowy,
- wzmocnione działania zewnętrzne,
- Europejski Fundusz Rozwoju włączony do budżetu UE.

Jeśli chodzi o dochody, to omawiany scenariusz przewiduje gruntowną reformę, wykraczającą poza założenia scenariusza IV, oraz przyjęcie zasady, że nowe zasoby własne finansują dużą część budżetu UE i przyczyniają się do osiągnięcia celów polityk Unii oraz tego, że budżet UE jest finansowany z innych źródeł dochodów lub opłat.

#### ■ Geneza dokumentu UE

W dniu 1 marca 2017 r. Komisja przedstawiła białą księgę, a w kolejnych pięciu dokumentach podjęła działania w celu sprecyzowania wyzwań stojących przed Unią Europejską w obszarach istotnych dla jej przyszłości. Obejmowały one:

- Społeczny wymiar Europy do 2025 r. [COM(2017) 206 final],
- Wykorzystanie możliwości płynących z globalizacji [COM(2017) 240 final],
- Pogłębienie unii gospodarczej i walutowej [COM(2017) 291 final],
- Przyszłość europejskiej obronności [COM(2017) 315 final]

oraz dokument będący przedmiotem niniejszej opinii dotyczący przyszłości finansów UE.

Biała księga oraz kolejnych pięć dokumentów zostały przedstawione w określonych okolicznościach politycznych integracji, tj. w kontekście kryzysu migra-



cyjnego, zamachów terrorystycznych i w obliczu negatywnego dla UE wyniku referendum w Zjednoczonym Królestwie w sprawie wystąpienia tego państwa z Unii (23 czerwca 2016 r.). Dokumenty te korespondują z pomysłami dotyczącymi dalszego rozwoju Unii, które wcześniej pojawiały się w konkluzjach Rady Europejskiej (zwłaszcza deklaracja z Bratysławy z posiedzenia Rady Europejskiej z 16 września 2016 r.), a także w oświadczeniach formułowanych po obradach przywódców unijnych [np. oświadczenie ministrów spraw zagranicznych szóstki pierwotnych członków WE (Francja, RFN, Włochy, Belgia, Holandia, Luksemburg) z 25 czerwca 2016 r.<sup>8</sup>, oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Francji i Niemiec *A strong Europe in a world of uncertainties* z 27 czerwca 2016 r.<sup>9</sup> i oświadczenie ze szczytu francusko-hiszpańsko-niemiecko-włoskiego, który odbył się w Wersalu 6 marca 2017 r.<sup>10</sup>].

## Ocena dokumentu UE

### ■ Ocena społecznych, gospodarczych i finansowych skutków dokumentu UE

Ocena dokumentu jest zasadniczo pozytywna, zważywszy na jego cel. Dokument ten ma skłonić do refleksji poszczególne państwa członkowskie na temat przyszłości finansów unijnych. Ukazuje on problemy i dylematy, przed jakimi stoi Komisja, która na co dzień spotyka się z różnymi, często sprzecznymi oczekiwaniami ze strony tych państw. Przedstawione scenariusze są na tyle ogólne, że trudno obecnie precyzyjnie wskazać ich skutki społeczne, gospodarcze i finansowe dla państw członkowskich, w tym dla Polski.

Można także wyobrażać sobie jeszcze inne scenariusze, np. powiązane z głębszą rewizją traktatów unijnych. Przykładowo C. Kosikowski w 2013 r. (a więc jeszcze przed podjęciem decyzji o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE) wskazywał m.in. na potrzebę przyjęcia radykalnego rozwiązania, zakładającego, że wejście do strefy euro jest obowiązkowe dla wszystkich państw członkowskich,

<sup>8</sup> [Http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/europe/evnements-et-actualites-lies-a-la-politique-europeenne-de-la-france/article/declaration-conjointe-des-ministres-francais-allemand-belge-italien](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/europe/evnements-et-actualites-lies-a-la-politique-europeenne-de-la-france/article/declaration-conjointe-des-ministres-francais-allemand-belge-italien).

<sup>9</sup> [Http://static.presspublica.pl/red/rp/pdf/DokumentUE.pdf](http://static.presspublica.pl/red/rp/pdf/DokumentUE.pdf). Stanowisko to jest też zasadniczo zbieżne z wcześniejszą deklaracją przewodniczących Zgromadzenia Narodowego Francji, Izby Deputowanych Luksemburga, Bundestagu Niemiec i Izby Deputowanych Włoch z 14 września 2015 r. zatytułowaną „Większa integracja europejska: droga naprzód” (*Greater European Integration: the Way Forward*).

<sup>10</sup> [Http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-au-sommet-informel-allemande-espagne-france-italie/](http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-au-sommet-informel-allemande-espagne-france-italie/); zob. też opinię C. Mika na temat komunikatu Komisji Europejskiej zatytułowanego *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r.* [COM(2017) 2025 final], 1 marca 2017 r., BAS-WAPM 487/17.

i to w jednakowym czasie, ustalonym przez instytucje UE, w tym przez Europejski Bank Centralny (alternatywą powinna być możliwość opuszczenia Unii Europejskiej w sposób dobrowolny lub na mocy decyzji instytucji unijnych)<sup>11</sup>. Przyjęcie takiego rozwiązania teoretycznie mogłoby pozwolić na odejście od scenariusza I (kontynuacji), poważnie osłabić scenariusz III (realizujący tzw. Europę dwóch prędkości) oraz zmodyfikować pozostałe scenariusze. Niemniej w obecnej sytuacji wskazane jest podejście realistyczne, które wskazuje, że procedura zmian traktatowych jest długotrwała i w ostatecznym rachunku nie musi oznaczać lepszego zagwarantowania praw słabszych ekonomicznie członków Unii. Dlatego też celowe jest skupienie się na poszukiwaniu takich rozwiązań, które będą korzystne dla Polski oraz dla Unii Europejskiej jako całości. Pamiętać też należy, że każde z państw członkowskich ma swoje interesy gospodarcze, które nie we wszystkich sprawach muszą być zgodne z naszymi oraz z interesami niektórych innych państw. Łatwo też wyobrazić sobie sytuację, w której Polska traci część dotychczasowych sojuszników na skutek działań niektórych z silnych państw UE (przykładowo skutek taki może odnieść obciążenie środków budżetowych, z których w największym stopniu korzysta Polska i skierowanie ich do kilku mniejszych państw).

Nawiązując do przedłożonych scenariuszy, można wskazać kilka uwag.

Scenariusz I oznacza *de facto* utrzymanie dotychczasowego poziomu budżetu UE, który może być pomniejszony o wkład Wielkiej Brytanii, tj. ok. 11 mld euro rocznie, a także niższe relatywnie udziały polityki spójności i WPR w celu finansowania nowych priorytetów. Scenariusz ten może zdobyć aprobatę wielu państw Unii, które niekoniecznie będą skłonne do zwiększania swoich wpłat do budżetu UE. Scenariusz ten gwarantuje bowiem dostosowywanie się budżetu UE do zmieniających się okoliczności. Poza tym jest to scenariusz o znacznym stopniu przewidywalności.

Scenariusz II, zakładający duże ograniczenie finansowania wydatków, w tym na WPR i politykę spójności, i położenie nacisku na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (tj. zapewniającego swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób) może wydawać się atrakcyjny, ale warunkiem jest faktyczne przestrzeganie swobód traktatowych. Ponadto wiele państw Unii, w tym dużych, jest zainteresowanych tym, by przez budżet UE finansować także te wydatki, które pojawiły się stosunkowo niedawno (np. wynikające z masowej migracji, potrzeby wzmocnienia bezpieczeństwa, obronności) oraz wydatki o charakterze rozwojowym (np. program Erasmus+, badania naukowe i innowacje, pomoc najbardziej potrzebującym, zdrowie, kultura). Nie należy także zakładać, aby instytucje unijne były zainteresowane realizacją tego scenariusza, skoro oznacza on zmniejszenie znaczenia tych instytucji i skłania do ograniczania wydatków

<sup>11</sup> Zob. C. Kosikowski, *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Białystok 2013, s. 118, 121 i n.

na administrację. A zatem, mimo atrakcyjności tego scenariusza wydaje się on mało prawdopodobny.

Scenariusz III, zakładający stabilny budżet UE z możliwością jego zwiększenia celem objęcia obszarów wspólnego działania (tzw. scenariusz realizujący wizję „Europy dwóch prędkości”), wydaje się skomplikowany i narażony na dalszy wzrost procedur biurokratycznych. Z tego powodu może on odpowiadać interesom niektórych instytucji unijnych, bo tylko dzięki nim może być on realizowany. Jest to scenariusz mało efektywny, mogący powodować nowe konflikty między państwami Unii i sprzyjać dalszemu jej rozpadowi<sup>12</sup>. W efekcie jego realizacji Unia może utracić swoją konkurencyjność wobec reszty świata. Warto w tym kontekście mieć także na względzie to, że już obecnie wskazuje się na problemy z realizacją budżetu UE związane z jego złożonością (przykładowo, wśród unijnych programów dochodzi do konkurencji i efektu wypierania, liczba instrumentów finansowych na poziomie UE oraz mające do nich zastosowanie przepisy są przeszkodą w ich efektywnym wykorzystaniu, zbyt duża jest liczba instrumentów polityki zewnętrznej<sup>13</sup>). Można też dodać, że obecnie państwa członkowskie mogą współpracować ze sobą w wielu dziedzinach i nie jest tu potrzebne pośrednictwo innych instytucji. Dzięki temu współpraca może być sprawniejsza. Nie jest to zatem scenariusz korzystny dla większości państw członkowskich Unii, w tym także dla Polski.

Scenariusz IV, zakładający zmniejszony budżet UE i skupienie się na priorytetach o bardzo dużej wartości dodanej, wydaje się scenariuszem zdecydowanie lepszym dla funkcjonowania Unii niż scenariusz III. Przewiduje on bowiem utrzymanie w mniejszym zakresie, ale w zmienionej formie wydatków na WPR i politykę spójności, wydatków na nowe priorytety w dziedzinie bezpieczeństwa oraz wzmacnia istniejące priorytety w dziedzinie inteligentnego transportu i sieci energetycznych, światowej klasy badania naukowe i rozwój oraz na politykę zewnętrzną.

Scenariusz V, zakładający poważne zwiększenie budżetu UE i zadań przez niego realizowanych, w świetle dotychczasowej praktyki, kiedy to państwa członkowskie nie były skłonne do zwiększania swojego wkładu finansowego na rzecz Unii, wydaje się mało realny. Mógłby on też oznaczać realizację federalnej koncepcji Europy, na którą nie wszystkie państwa są gotowe. Jego implementacja – jak się wydaje – wymagałaby nie tylko szybkiego uporządkowania stanu finansów państw członkowskich UE, ale także zmian traktatowych.

Warto też dodać, że w prasie pojawiają się oceny przedłożonych scenariuszy. Przykładowo eurodeputowany R. Czarnecki wskazuje, że dla Polski najkorzystniejszy byłby scenariusz II i IV<sup>14</sup>. Z kolei H. Bochniarz proponuje zastosowanie

<sup>12</sup> Zob. K. Kołodziejski, *Europa na wirażu*, „Gazeta Bankowa” 2017, nr 9, s. 10–14.

<sup>13</sup> Zob. informacje zawarte w rozdz. IV dokumentu.

<sup>14</sup> Zob. R. Czarnecki, *Unia w przebudowie*, „Rzeczpospolita” z dn. 13 lipca 2017 r., s. A10.

podejścia, które w praktyce ma oznaczać wybór niektórych rozwiązań ze scenariuszy już zaproponowanych przez Komisję<sup>15</sup>. Natomiast Przewodniczący Komisji, w ogłoszonym w dniu 13 września 2017 r. orędziu o stanie Unii w 2017 r. przedstawił swój własny „szósty scenariusz” dotyczący przyszłości Unii Europejskiej<sup>16</sup>. To pokazuje, że koncepcje dotyczące przyszłości Unii mogą być różne w zależności od perspektywy prezentującego je podmiotu i zakładanych celów. Widoczne jest to także w podejściu komisarzy unijnych do kwestii finansowych. Przykładowo, unijna komisarz ds. sprawiedliwości V. Jurowa chciałaby utrudnień w korzystaniu z funduszy spójności po 2020 r. dla krajów takich jak Polska, które nie będą uczestniczyć w ustanawianym urzędzie Prokuratora Europejskiego. Komentując tę propozycję, unijna komisarz polityki regionalnej C. Cretu natomiast wskazała, że nie tylko fundusze polityki spójności, lecz wszelkie fundu-

<sup>15</sup> Autorka wskazuje: *Nie jest powiedziane, że powinniśmy skorzystać tylko z jednego rozwiązania. Połączmy więc scenariusze tak, aby uzyskać Europę, która będzie mogła sprawnie reagować na zmieniające się otoczenie. Wybierzmy we wspólnym dialogu te obszary, które uważamy za najistotniejsze dla wszystkich obywateli i partnerów społecznych, np. jednolity rynek, wspólną politykę obronną. Zredukujmy to, co wszyscy uważamy za obciążenie, np. nadmierną biurokrację i zbyt długi proces decyzyjny. Pozwólmy pionierom badać grunt pod najlepsze rozwiązania. Zatem ci, którzy chcą robić więcej, np. w obszarze rynku cyfrowego, niech działają. Jeżeli faktycznie coś będzie działać lepiej, wszyscy na tym skorzystamy. Nie dajmy się zróżnicować. Jesteśmy sobie równi. Wszyscy jesteśmy Europejczykami, a w zjednoczeniu tkwi największa wartość gospodarki naszego kontynentu. Dlatego wybierzmy wspólną drogę bliską piątemu scenariuszowi. Róbmy razem więcej!*, H. Bochniarz, *Punkt zwrotny dla Europy*, „Rzeczpospolita” z dn. 4 września 2017 r., s. B10.

<sup>16</sup> Scenariusz ten opiera się na unii wartości, oznaczającej wolność, równość i praworządność. Jej wyrazem jest m.in. to, że za tę samą pracę w tym samym miejscu dostaje się takie samo wynagrodzenie (stąd propozycja nowych przepisów w sprawie delegowania pracowników oraz utworzenie wspólnego organu ds. prawa pracy), niezależne sądownictwo, akceptowanie i respektowanie ostatecznych wyroków. Scenariusz ten przewiduje także otwarcie strefy Schengen dla Rumunii i Bułgarii, dążenie do tego, by cała Unia Europejska posługiwała się jednolitą walutą (propozycja stworzenia instrumentu przedakcesyjnego dla strefy euro oferującego pomoc techniczną, a nawet finansową), dokończenie budowy unii bankowej, osiągnięcie porozumienia w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych itd. Przewodniczący Komisji chciałby również silniejszego jednolitego rynku, silniejszej unii gospodarczej i walutowej (Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów), utworzenia europejskiej jednostki wywiadu, rozszerzenia zadań prokuratora europejskiego o cele walki z terroryzmem, utworzenia Europejskiej Unii Obrony, a także wzmocnienia demokracji (przez przyjęcie nowych zasad finansowania partii politycznych i fundacji politycznych, tworzenie międzynarodowych list wyborczych oraz umożliwienie kandydowania komisarzy w wyborach do Parlamentu Europejskiego). Szczegóły zob. pod adresem: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pl.htm).

sze przekazywane państwom członkowskim z budżetu UE należy łączyć zarówno z Prokuraturą Europejską, jak i przestrzeganiem przez państwa członkowskie zasady praworządności<sup>17</sup>.

Reasumując, można uznać, że warianty przedstawione w analizowanym dokumencie w żaden sposób nie przesądzają o tym, jaki będzie ostateczny kształt WRF po roku 2020<sup>18</sup>.

#### ■ Ustosunkowanie się do informacji Rady Ministrów na temat omawianego dokumentu UE

Biuro Analiz Sejmowych nie wnosi uwag do informacji Rady Ministrów. Podziela poglądy zawarte w tym dokumencie, przedstawione poniżej.

- Nadal istnieje przestrzeń do sfinansowania nowych, istotnych priorytetów (np. zarządzania migracjami czy zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego) i nie jest konieczne ich finansowanie kosztem dotychczasowych zadań Unii. Celowe jest jednakże wypracowanie wspólnej wizji rozwiązania kryzysu migracyjnego.
- Sugestie Komisji odnośnie do przyszłości finansów unijnych należy w niektórych punktach uznać za zbyt daleko idące, zwłaszcza w odniesieniu do wprowadzania zasady warunkowości (łączenia wydatkowania środków budżetowych z przestrzeganiem zasady praworządności) czy zakładanej interpretacji koncepcji europejskiej wartości dodanej<sup>19</sup>. Rząd słusznie przypomina, że Komisja nie ma kompetencji do tego, aby samodzielnie dokonywać oceny w zakresie naruszenia zasad praworządności<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Zob. A. Słojewska, *Polityka spójności ofiarą polityki*, „Rzeczpospolita” z dn. 10 października 2017 r., s. B5. Z opublikowanego niedawno siódmego sprawozdania w sprawie spójności wynika, że nadal istnieją różnice zarówno między państwami członkowskimi, jak i wewnątrz nich. Dlatego Komisja wskazuje, że polityka spójności musi w nowym budżecie UE pozostać dobrze finansowanym i ważnym instrumentem zmniejszania tych różnic.

<sup>18</sup> Komisja wskazuje, że będzie on w pierwszej kolejności zależny od decyzji państw członkowskich UE w sprawie reform unijnych, a w dalszej kolejności od uzgodnień rządów na forum Rady i Parlamentu Europejskiego.

<sup>19</sup> Zdaniem rządu pewne ryzyko może stanowić sugerowane przez Komisję powiązanie poziomu EWD z intensywnością finansowania na poziomie europejskim (oznacza to, że im niższa wartość EWD danego obszaru polityki UE, tym większe współfinansowanie na poziomie krajowym i jednocześnie mniejsze finansowanie na poziomie europejskim).

<sup>20</sup> Artykuł 7 TUE powierza tę kompetencję Radzie oraz Radzie Europejskiej. W związku z tym każda próba uzależnienia wydatkowania środków z polityki spójności od przestrzegania zasady praworządności, która nie uwzględniałaby tych traktatowych kompetencji, byłaby niezgodna z prawem UE.

- Celowe jest utrzymanie obowiązującego siedmioletniego okresu WRF. Dzięki temu możliwe będzie zagwarantowanie równowagi między zapewnieniem elastyczności i długookresowej przewidywalności wydatków inwestycyjnych.
- Zasadne jest zapewnienie zbliżonego poziomu pułapów zobowiązań i pułapów płatności w przyszłych WRF oraz celowe jest przyjęcie interpretacji, że specjalne instrumenty budżetowe (instrument elastyczności, Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji oraz rezerwa na działania zewnętrzne Unii) umieszczane są, jako wydatki nieprzewidziane, poza limitami WRF zarówno w zakresie zobowiązań, jak i płatności.
- Należy sprzeciwiać się wprowadzaniu jakiegokolwiek nowego fiskalnego zasobu własnego budżetu UE, który skutkowałby nieproporcjonalnym i nadmiernym obciążeniem mniej zamożnych państw członkowskich. Rząd słusznie zauważa, że wiele sugerowanych przez Komisję nowych podatków opartych jest na kontrowersyjnych dla Polski kwestiach środowiskowych (opodatkowanie emisji CO<sub>2</sub>, przychody z unijnego systemu handlu uprawnieniami). Ich wprowadzenie skutkowałoby istotnym zwiększeniem udziału Polski w finansowaniu budżetu UE<sup>21</sup>.

## Opinia prawna

### Podstawa prawna dokumentu UE

Opiniowany dokument dotyczy przyszłości finansów unijnych. Działalność Unii jest finansowana ze środków pochodzących z rocznych budżetów UE. Budżety te, zgodnie z art. 314 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), uchwała Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, zgodnie z procedurą ustaloną w ust. 1–10 przywołanego artykułu. Zgodnie z art. 312 ust. 1 TFUE roczne budżety są zgodne z wieloletnimi ramami finansowymi, które w formie rozporządzenia przyjmuje Rada jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (Rada Europejska może jednomyślnie przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną przy przyjmowaniu rozporządzenia ustalającego WRF). Przez przyję-

<sup>21</sup> Dlatego też rząd oczekuje, że Komisja przedstawi wyważoną propozycję reformy systemu, zapewniającą sprawiedliwy podział obciążeń poszczególnych państw członkowskich w relacji do ich stopnia rozwoju i zamożności mierzonej dochodem narodowym brutto. Rząd przypomina, że decyzje dotyczące dochodów UE są przyjmowane jednomyślnie i dodatkowo ratyfikowane przez parlamenty narodowe. Ze względu na wciąż zdecydowanie niższy poziom zamożności państw Europy Środkowej i Wschodniej w stosunku do bogatszych państw Unii, Polska nie może zgodzić się na takie reformy, które powodowałyby, że stałyby się one płatnikami netto do budżetu UE. Zob. s. 5 uzasadnienia stanowiska rządu.

cie opiniowanego dokumentu Komisja rozpoczyna debatę na temat przyszłości finansów unijnych i przyjętych założeń, które mają obowiązywać w kolejnych wieloletnich ramach finansowych obejmujących lata 2021–2028. Brak jest przesłanek, które uniemożliwiłyby Komisji wydanie dokumentu w tym obszarze.

### **Skutki prawne dokumentu UE**

Opiniowany dokument nie jest projektem aktu prawnego Unii i nie wywołuje skutków prawnych w świetle prawa polskiego ani prawa unijnego. Zgodnie z art. 1 protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej jest dokumentem konsultacyjnym Komisji.

Dokument ten nie stanowi projektu aktu ustawodawczego Unii, w związku z czym nie podlega ocenie zgodności z zasadą pomocniczości w trybie protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

### **Kwestie proceduralne**

#### **■ Procedura przyjmowania dokumentu UE**

Przyjmowanie dokumentu nie jest związane z zachowaniem określonej, wynikającej z prawa traktatowego, procedury. Komisja przyjęła go w dniu 28 czerwca 2017 r. i tego samego dnia został on przekazany Radzie i Parlamentowi Europejskiemu. Sejmowi RP został on przekazany dzień później.

#### **■ Działania Komisji ds. Unii Europejskiej**

Komisja ds. Unii Europejskiej, uwzględniając art. 3 ust. 2 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395), zwróciła się 21 lipca 2017 r. do Rady Ministrów o przedstawienie informacji na temat dokumentu. Rada Ministrów przekazała Sejmowi informację 2 października 2017 r. Komisja ds. Unii Europejskiej nie jest ograniczona terminami, poza tymi, które mogą wynikać z celowości podejmowanych przez nią działań.

### **Podsumowanie**

Przedłożony dokument otwiera debatę na temat przyszłości finansów UE. Jest ostatnim, piątym dokumentem rozwijającym kwestie poruszone w białej księdze w sprawie przyszłości Europy.

Opiniowany dokument należy ocenić pozytywnie, ponieważ prezentuje wyzwania, przed jakimi stoi Unia Europejska, a także kreśli pięć scenariuszy rozwoju sytuacji. Analiza tych scenariuszy wskazuje, że scenariusz III i V nie wydają się realistyczne, bowiem scenariusz III prowadziłby do osłabienia Unii i zwiększenia

biurokracji, natomiast na scenariusz V państwa członkowskie nie są jeszcze gotowe. Dla Polski mógłby być korzystny scenariusz II i IV, aczkolwiek scenariusz I także ma swoje zalety.