



C/2023/867

8.12.2023

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Śródkresowa rewizja wieloletnich ram finansowych 2021–2027«”

[COM(2023) 336 final]

(C/2023/867)

Sprawozdawczyni: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Sprawozdawca: **Konstantinos DIAMANTOUROS**

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.7.2023
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	8.9.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.9.2023
Sesja plenarna nr	581
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	202/1/9

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że wieloletnie ramy finansowe (WRF) są ważnym narzędziem finansowania programów i działań we wszystkich obszarach polityki, zgodnie z długoterminowymi priorytetami UE, i że dostarczają wskazówek co do kierunku, w którym te priorytety zmierzają.

1.2. EKES całkowicie zgadza się, że należy w trybie pilnym szybko osiągnąć porozumienie w sprawie śródkresowej rewizji wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, oparte na następujących elementach:

- udzielanie stałego wsparcia Ukrainie, zapewnienie jej finansowania potrzebnego na odbudowę i do spełnienia wymogów na drodze do przystąpienia do UE. W związku z tym EKES wzywa do utworzenia wspólnej platformy społeczeństwa obywatelskiego UE i Ukrainy w celu monitorowania przejrzystości i skuteczności funduszy odbudowy,
- zapewnienie UE środków finansowych niezbędnych do realizacji jej priorytetów politycznych w takich obszarach jak transformacja ekologiczna i cyfrowa, migracja, zdrowie, Europejski filar praw socjalnych i żywność gospodarcze,
- zapewnienie praworządności zarówno w państwach członkowskich UE, jak i w procesie odbudowy Ukrainy, wraz z warunkami finansowania powiązanych z reformami,
- wprowadzenie skutecznych środków monitorowania w celu nadzorowania realizacji programów, z włączeniem do tego procesu organizacji społeczeństwa obywatelskiego,
- szerokie zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie, planowanie i wdrażanie programu dotyczącego WRF. EKES ubolewa, że priorytetów rewizji nie omówiono z zainteresowanymi stronami.

1.3. Zmiany zaproponowane w rewizji są ograniczone, co wskazuje na brak ambicji i jest równoznaczne ze zwykłym łataniem WRF. Ponadto rewizja jest całkowicie oderwana od prac podjętych przez Komisję Europejską w zakresie prognozowania strategicznego. EKES obawia się, że Komisja mogła już osiągnąć granice tego, co może zaproponować w obecnych warunkach.

1.4. W rewizji nie uwzględnia się wpływu napiętego budżetu na zatrudnienie i przedsiębiorstwa ani zmniejszonej siły nabywczej WRF wynikającej z wysokiej inflacji. Nie podejmuje się również takich zasadniczych kwestii jak starzenie się społeczeństwa w Europie i zmiany demograficzne. Tymczasem EKES utrzymuje, że WRF powinny lepiej odzwierciedlać wszystkie główne priorytety UE.

1.5. Komitet uważa, że proponowany program dotyczący Platformy na rzecz technologii strategicznych dla Europy (STEP) jest o wiele za mały pod względem skali i zakresu w porównaniu z podobnymi inicjatywami w innych krajach. Wnosi, by lepiej wyjaśniono, na jakich podstawach opierają się przyjęte założenia co do potencjału dźwigni. Apeluje też o odważniejsze działania takie jak np. utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Suwerenności. Podkreśla, że UE musi odzyskać konkurencyjność, ponieważ europejska gospodarka w dalszym ciągu nie nadąza za swoimi głównymi konkurentami.

1.6. Z myślą o zwiększeniu odporności fiskalnej EKES zaleca strategię długoterminową, w tym: stworzenie zrównoważonych ram fiskalnych minimalizujących ekspozycję na stopy procentowe; skuteczniejsze przydzielanie zasobów administracyjnych i uwzględnienie środków zapobiegawczych na wypadek nieprzewidzianych zdarzeń. Wzywa również do dokonania przeglądu ram dotyczących rozliczania pułapów wydatków, tak aby priorytetowo traktować dochody, które rosną wraz z rzeczywistą inflacją, podczas gdy wydatki rosną na stałym poziomie 2%.

1.7. Trzeba zdawać sobie sprawę, że należy szybko – do końca 2023 r. – sfinalizować rewizję WRF, tak aby początkowe skutki mogły znaleźć odzwierciedlenie w budżecie na 2024 r. Zarazem bardzo ważne jest także rozpoczęcie szerszej zakrojonych debat nad kolejnymi WRF. Dyskutowana perspektywa przyłączenia Ukrainy (i innych krajów kandydujących) do UE wiąże się z poważnymi wyzwaniami budżetowymi i wymaga reform instytucjonalnych. Ten proces mógłby znacząco przemodelować politykę finansową UE, sprawiając, że zamożne państwa stałyby się płatnikami, a już nie beneficjentami netto, a zarazem mógłby wywołać złożone pytania o wydatki na rolnictwo i spójność. EKES uważa, że potrzebne są wszechstronne dyskusje, także ze społeczeństwem obywatelskim, w ramach przygotowań do kolejnych wieloletnich ram finansowych.

2. Kontekst

2.1. Po przyjęciu wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027 Unia stanęła w obliczu wielu nieprzewidzianych wyzwań, w tym rosyjskiej inwazji na Ukrainę i będącego jej skutkiem kryzysu energetycznego, w wyniku którego nastąpił wzrost inflacji i kosztów finansowania zewnętrznego. Komisja zareagowała szybko i wykorzystwała wszystkie dostępne jej możliwości, m.in. w zakresie przegrupowania środków, przeprogramowania i mechanizmów elastyczności budżetowej.

2.2. W maju 2020 r. UE wprowadziła plan odbudowy po pandemii – NextGenerationEU. Jego głównym elementem jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), w ramach którego wspiera się reformy strukturalne i inwestycje zwiększające wydajność, w tym w zakresie transformacji ekologicznej i cyfrowej oraz praw socjalnych. Środki RRF wynoszą 723,8 mld EUR w formie dotacji i pożyczek i oczekuje się, że funkcjonowanie tego instrumentu spowoduje wzrost PKB o 1,2% do 2026 r., a możliwe że w większym stopniu, jak wynika z analizy EBC. Zgodnie ze stanem na maj 2023 r. – ze środków RRF wypłacono 153,4 mld EUR, przy czym wsparcie w formie pożyczek dostępne na zobowiązania w 2023 r. wynosi 225 mld EUR. Oprócz RRF w ramach NextGenerationEU przeznaczono również dodatkową kwotę 83,1 mld EUR na wsparcie głównych programów UE.

2.3. Pomimo zakłóceń wywołanych rosyjską wojną przeciwko Ukrainie – która wywiera wpływ na globalne systemy energetyczne i skutkuje najwyższymi w historii cenami energii – zasadniczo nastąpiła poprawa sytuacji gospodarki UE po wstrząsie spowodowanym pandemią COVID-19. Elastyczność budżetowa przewidziana w WRF została już jednak obecnie w dużej mierze wyczerpana w wyniku realizacji programów reagowania kryzysowego, takich jak REPowerEU i bezpośrednie wsparcie dla Ukrainy i innych państw pogrążonych w kryzysie. Budżet Unii wymaga trwałego wsparcia na potrzeby głównych priorytetów budżetowych UE i wyższych kosztów finansowania zewnętrznego. Musi też być elastyczny, aby możliwe było pokrycie wyższych kosztów finansowania zewnętrznego wynikających ze wzrostu stóp procentowych.

2.4. Wiele sytuacji nadzwyczajnych i zmian priorytetów obciążało zasoby administracji UE. Dodatkowym zadaniem, jakie Unia musi realizować od 2020 r., nie towarzyszył odpowiedni wzrost liczby pracowników, a wysoka inflacja wpływa na umowy indeksowane. Z tego względu należy pilnie przeprowadzić ukierunkowaną rewizję WRF, aby sprostać potrzebom i priorytetom.

2.5. Dnia 20 czerwca 2023 r. Komisja Europejska przedstawiła wnioski dotyczące wzmocnienia wieloletnich ram finansowych na lata 2024–2027. Te wnioski mają służyć zapewnieniu ukierunkowanych udoskonaleń w obszarach priorytetowych, aby nadal możliwe było wykorzystanie budżetu UE do wspierania osiągnięcia głównych celów.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES uważa, że WRF są ważnym narzędziem finansowania programów i działań we wszystkich obszarach polityki – od rolnictwa i polityki regionalnej po badania naukowe, zatrudnienie, przedsiębiorstwa i przestrzeń kosmiczną – zgodnie z długoterminowymi priorytetami UE, i że dostarczają wskazówek co do kierunku, w którym te priorytety zmierzają.

3.2. W długoterminowym budżecie UE, obejmującym standardowe wieloletnie ramy finansowe i NextGenerationEU, uwzględniono różnorakie wyzwania, takie jak pandemia COVID-19 i dwojaka transformacja – ekologiczna i cyfrowa. Zdaniem EKES-u pakiet Komisji dotyczący rewizji WRF wyraźnie pokazuje, w jaki sposób Komisja zaczęła koncentrować się na nowych priorytetach, takich jak wsparcie dla Ukrainy, a następnie kryzys energetyczny i pokrywanie oprocentowania pożyczek udzielanych w ramach RRF, jednak ten pakiet tylko w ograniczonym stopniu daje odpowiedzi na kwestie związane z konkurencyjnością Europy (STEP to niewielki krok naprzód w porównaniu z Funduszem na rzecz Suwerenności, który dopiero ma powstać), transformacją ekologiczną i cyfrową, zdrowiem, Europejskim filarem praw socjalnych i ożywieniem gospodarczym.

3.3. Z dostępnych dotychczas dowodów wynika, że WRF na lata 2021–2027 odgrywają istotną rolę w przyspieszeniu transformacji cyfrowej, wspieraniu polityki spójności i umacnianiu wspólnej polityki rolnej (WPR). EKES podkreśla jednak, że – jak wskazano również w dokumencie roboczym służb Komisji⁽¹⁾ – obserwuje się już wyraźną krytykę ograniczeń finansowych, z którymi spotykają się beneficjenci i ostateczni odbiorcy, późnego przyjmowania podstaw prawnych nowego okresu programowania oraz potencjalnego ryzyka umorzenia lub niewystarczającego wdrożenia niektórych projektów pomimo działań podejmowanych w celu zwiększenia elastyczności tych projektów. Komitet wzywa do terminowego zakończenia negocjacji dotyczących aktualnej rewizji WRF, a także do poszukiwania alternatywnych mechanizmów finansowania, do priorytetowego traktowania efektywnych strategii wdrażania oraz do wzmocnienia środków monitorowania, m.in. w ramach stałego udziału społeczeństwa obywatelskiego w monitorowaniu wdrażania programów.

3.4. Reakcja UE na sytuacje nadzwyczajne, w tym na kryzys związany z COVID-19 i rosyjską inwazją na Ukrainę, uwidacznia zaangażowanie Unii w ochronę własnych obywateli oraz we wspieranie osób odczuwających skutki tych kryzysów. Trzeba jednak należycie uwzględnić szybkie wyczerpywanie się rezerw finansowych, opóźnienia inicjatyw, nadmierne uzależnienie od doraźnego zwiększania budżetu i presję na budżet UE wynikającą z tych nieprzewidzianych problemów. EKES popiera zwiększenie budżetu w celu zapewnienia elastycznych rezerw, uproszczenie procesów przydziału środków, utworzenie odporniejszej i elastyczniejszej struktury finansowania i zacieśnienie partnerstw z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i władzami lokalnymi, które mogą okazać się silnymi sojusznikami w reagowaniu na takie sytuacje nadzwyczajne.

3.5. Wniosek dotyczący wsparcia Ukrainy w odpowiedzi na rosyjską inwazję jest konieczny, ale nigdy nie można rezygnować z dyplomacji i dążenia do trwałego i sprawiedliwego pokoju. Przydzielenie 30,5 mld EUR do czerwca 2023 r. i utworzenie instrumentu pomocy makrofinansowej plus to zdecydowane kroki we wspieraniu Ukrainy w tych trudnych czasach. W ten sposób UE wyraża swoją solidarność i zaangażowanie w zapewnienie stabilności w regionie. W opinii Komitetu zdolność UE do uruchomienia tak znaczących zasobów świadczy o znaczeniu i skuteczności budżetu UE w kontekście reagowania na kryzysy geopolityczne. Mając na uwadze, że brak porozumienia w Radzie do końca roku będzie w praktyce oznaczał brak wsparcia dla Ukrainy, EKES wzywa państwa członkowskie do osiągnięcia terminowego porozumienia.

⁽¹⁾ SWD(2023) 336 final.

3.5.1. Chociaż wniosek zapewnia znaczne wsparcie dla Ukrainy, luka finansowa na lata 2024–2027 jest większa niż planowany przez UE przydział środków, a zatem potrzeba większego zaangażowania na rzecz naprawy i odbudowy. EKES popiera apel Platformy Społeczeństwa Obywatelskiego UE–Ukraina o wykorzystanie zamrożonych rosyjskich aktywów do odbudowy Ukrainy⁽²⁾. UE musi również odgrywać centralną rolę w mobilizowaniu darczyńców i opracowywaniu Instrumentu na rzecz Ukrainy w celu zaspokojenia rzeczywistych potrzeb, wspierając w pełni demokratyczny paradygmat zgodny z normami UE. Z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego zastrzeżenia budzi kwestia przejrzystości i inkluzywności mechanizmów finansowania i konieczny jest ścisły nadzór, aby fundusze zaspokajały potrzeby narodu ukraińskiego. Większa przejrzystość przydziału środków oraz wspólna platforma społeczeństwa obywatelskiego pod przewodnictwem EKES-u i Ukrainy mogłyby zwiększyć zaufanie społeczne i zapewnić wydajne wykorzystanie pieniędzy.

3.6. Silną stroną wniosku jest położony w nim nacisk na zarządzanie migracją i wzmacnianie partnerstw z kluczowymi państwami trzecimi, ponieważ kwestie te stanowią bieżące wyzwanie w UE. Komitet jest zdania, że budżet UE powinien przyczynić się do wypracowania bardziej humanitarnego i trwałego rozwiązania kryzysu migracyjnego przez zapewnienie niezbędnego finansowania i w drodze współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu, przy jednoczesnym umacnianiu granic zewnętrznych Unii. Co więcej, środki przydzielane na reagowanie na sytuacje nadzwyczajne i na wspieranie państw członkowskich znajdujących się pod wyjątkową presją świadczą o tym, że UE poczuwa się do zbiorowej odpowiedzialności i daje wyraz solidarności. Musimy jednak zdawać sobie sprawę, że ostateczne rozwiązanie będzie wymagało znacznego długotrwałego zaangażowania w perspektywie średnio- i długoterminowej na skalę przypominającą plan Marshalla, aby motywować do demokratycznego kierowania sprawami publicznymi, ułatwiać rozwój gospodarczy, ograniczać migrację i kształtować rzetelnych, przyjaznych partnerów handlowych z obopólną korzyścią dla ich narodów i dla obywateli UE.

3.7. Wniosek dotyczący Platformy na rzecz technologii strategicznych dla Europy (STEP) i „pieczęć suwerenności” stanowią elementy działań, które mają sprawić, aby UE stała się światowym liderem technologii strategicznych. Przez przeniesienie i uzupełnienie finansowania z istniejących programów STEP ma doprowadzić do rozwoju konkurencyjności i innowacji w UE, co przyniesie długoterminowe korzyści dla gospodarki i społeczeństwa. Chociaż utworzenie STEP jest inicjatywą godną pochwały, źródło jej finansowania – środki pochodzące z różnych funkcjonujących już programów – może prowadzić do ograniczenia lub przekierowania finansowania z tych programów, biorąc pod uwagę, że dodatkowe środki przeznaczone na STEP są minimalne (10 mld EUR). Co więcej, wielkość i zakres stosowania tej inicjatywy nie dorównują wielkości i zakresowi stosowania podobnych programów utworzonych w państwach trzecich takich jak Stany Zjednoczone.

3.7.1. EKES wnosi, by Komisja lepiej wyjaśniła, na jakich podstawach opiera swoje założenia w kwestii potencjału dzwigni. Jest to szczególnie istotne, jeśli zważyć, że wielkość gospodarki USA, która w 2008 r. była o 10 % mniejsza od gospodarki UE, obecnie przewyższa o 50 % gospodarkę UE-27 (33 % z uwzględnieniem Zjednoczonego Królestwa) i ten proces postępuje. Ponadto biorąc pod uwagę zasadniczą rolę, jaką musi odegrać rozwój technologiczny w przewyżczeniu deficytu produktywności, który nieuchronnie będzie szedł w parze z bliskim wyzwaniem demograficznym związanym ze starzeniem się społeczeństwa – Europa musi wykazać się znacznie większą ambicją. Komitet ostrzega, że STEP ze względu na swój wąski zakres stosowania i nieznaczną skalę może w sposób niezamierzony osłabić inne ważne inicjatywy za sprawą przekierowania środków, a jednocześnie zapewniać zasoby niewystarczające do ustanowienia łańcuchów wartości technologii strategicznych w UE⁽³⁾.

3.8. Mimo że we wniosku wzywa się do zwiększenia elastyczności budżetowej, rewizja WRF uwidoczniła, że 90 % budżetu UE i NextGenerationEU zostało już przeznaczonych na konkretne cele. W takiej sytuacji zdolność UE do reagowania na nieprzewidziane zdarzenia lub sytuacje nadzwyczajne może być znacznie ograniczona, a UE może znajdować się pod presją w związku z koniecznością znalezienia nowych sposobów finansowania niezbędnych inicjatyw. EKES przyznaje, że konieczne jest zapewnienie większej elastyczności budżetowej w tych niepewnych czasach. Dzięki zwiększeniu instrumentu elastyczności o 3 mld EUR. UE będzie mogła skuteczniej reagować na nieprzewidziane wyzwania do końca aktualnych WRF w 2027 r.

⁽²⁾ Wspólna deklaracja Platformy Społeczeństwa Obywatelskiego UE–Ukraina przyjęta na 12. posiedzeniu w grudniu 2022 r.

⁽³⁾ Zob. opinia „Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Platformę na rzecz technologii strategicznych dla Europy (»STEP«) oraz zmieniające dyrektywę 2003/87/WE i rozporządzenia (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 i (UE) 2021/241” [COM(2023) 335 final – 2023/0199 (COD)] (Dz.U. C, C/2023/866, 8.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/866/oj>).

3.9. W rewizji WRF uznano, że znaczne dodatkowe obciążenia w połączeniu z wysoką inflacją powodują obciążenie dla administracji UE, co wpływa na skuteczność operacji UE. Chociaż we wniosku zaproponowano podwyższenie pułapu w dziale 7 WRF („Europejska administracja publiczna”) w celu ograniczenia tego problemu, to jednak nie uwzględniono w nim w pełni konieczności zapewnienia trwalszego, długoterminowego rozwiązania na potrzeby zarządzania zwiększonym obciążeniem pracą i wyzwaniem administracyjnymi. Zwiększeniu środków finansowych w dziale 7 powinno towarzyszyć wydajniejsze wykorzystanie istniejących środków. Jest to pilnie potrzebne, aby złagodzić presję od 2024 r.

3.10. Jeżeli chodzi o wnioski Komisji dotyczące wprowadzenia nowych źródeł dochodów w budżecie UE do 2024 r., EKES odsyła do swojej opinii na ten temat, która zostanie przyjęta w dniach 25–26 października 2023 r. ⁽⁴⁾.

3.11. EKES wzywa do intensyfikacji działań służących zwiększeniu udziału społeczeństwa w procedurze budżetowej przez ułatwienie tworzenia platform dialogu oraz prowadzenia wysłuchań publicznych i konsultacji. Takie działania mogą spowodować zwiększenie przejrzystości i sprzyjać poczuciu wspólnej odpowiedzialności oraz sprawić, że w WRF w większym stopniu będą uwzględniane potrzeby obywateli Unii. UE powinna dokonać inwestycji w narzędzia cyfrowe, aby sprawić, że dane budżetowe będą bardziej otwarte, dostępne i łatwiejsze w użyciu dla ogółu społeczeństwa, co będzie sprzyjało bardziej otwartemu dialogowi na temat priorytetów budżetowych UE.

3.12. EKES ubolewa, że podczas przygotowań do rewizji WRF pominięto wysiłki poczynione przez Komisję w ostatnich latach w celu usystematyzowania procesu prognozowania strategicznego, który umożliwiłby określanie głównych wyzwań stojących przed UE.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Główne elementy WRF na lata 2021–2027

4.1.1. Reakcja budżetowa UE na skutki pandemii COVID-19 i kryzys energetyczny. W odpowiedzi na pandemię COVID-19 w sposób znaczący i bezprecedensowy uruchomiono środki z budżetu UE, zapewniając natychmiastowe wsparcie poprzez zmianę priorytetów i przegrupowanie środków w ramach RRF i NextGenerationEU oraz poprzez alokacje finansowe na reformy i inwestycje, w tym w zakresie transformacji ekologicznej i cyfrowej. Wskaźnik wykonania jest wysoki i oczekuje się znacznego wpływu makroekonomicznego ⁽⁵⁾.

4.1.2. Dodanie nowych rozdziałów REPowerEU w ramach reakcji budżetowej świadczy o tym, że Europa zdecydowanie dąży do uniezależnienia się od rosyjskich paliw kopalnych i do przyspieszenia transformacji ekologicznej. REPowerEU wzmacnia wspólne działania na rzecz szerszego wykorzystania energii odnawialnej w różnych sektorach i na rzecz osiągnięcia niezależności energetycznej. Finansowanie REPowerEU w drodze dodatkowego przegrupowania środków oraz dotacji świadczy o determinacji w priorytetowym traktowaniu zrównoważonych i przyjaznych środowisku rozwiązań zgodnych z celami Europejskiego Zielonego Ładu.

4.1.3. Na transformację cyfrową UE, przyspieszoną na skutek pandemii COVID-19, przeznaczono odpowiednie środki w WRF na lata 2021–2027 i w NextGenerationEU, z których finansuje się między innymi inwestycje w infrastrukturę cyfrową, sztuczną inteligencję, czy też cyberbezpieczeństwo. Co prawda dokonano znacznych inwestycji, ale nadmierne uzależnienie od finansowania w ramach WRF i NextGenerationEU może okazać się rozwiązaniem nietrwałym ze względu na ograniczone pole manewru i wyzwanie związane z wieloma źródłami finansowania. Wysoki wskaźnik realizacji programów – chociaż świadczy o znacznym zapotrzebowaniu – może maskować niewydajność lub ewentualne niedoskonałości we wczesnym przyjmowaniu technologii cyfrowych. Należy ponadto przeprowadzić uczciwą ocenę możliwości osiągnięcia ambitnych celów, mając na uwadze złożone i zmieniające się środowisko cyfrowe i konieczność rozwiązania pojawiających się kwestii takich jak przepaść cyfrowa i cyberbezpieczeństwo w środowisku podlegającym szybkiej cyfryzacji.

4.1.4. Polityka spójności UE na lata 2021–2027, o budżecie 392 mld EUR, jest ukierunkowana na osiągnięcie spójności regionalnej za pomocą funduszy takich jak EFRR, EFS+, Fundusz Spójności i FST. Polityka ta ma sprzyjać celom klimatycznym, a w jej ramach przewidziano elastyczność na potrzeby zaspokajania konkretnych potrzeb. Późne przyjęcie WRF i sektorowych podstaw prawnych spowodowało opóźnienia we wdrażaniu i może skutkować umorzeniem kwot w przypadku Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Komitet zaleca szybsze przyjmowanie podstaw prawnych, sprawniejszą realizację poszczególnych działań w celu uniknięcia umorzenia środków oraz przeprowadzenie

⁽⁴⁾ Zob. opinia ECO/626 *Kolejna generacja zasobów własnych*.

⁽⁵⁾ Zob. sprawozdanie oceniające ECO/607 *Śródrokresowa ocena RRF*.

szczególowego przeglądu strategii w celu zapewnienia osiągnięcia celów klimatycznych w sposób gwarantujący, że żaden region nie zostanie pozostawiony w tyle w ramach transformacji ekologicznej. UE musi uświadomić sobie, jak bardzo zmieniła się sytuacja na obszarach, które mają wspólną granicę z Rosją i Ukrainą. Ze względu na te nowe warunki potrzebne są na tych obszarach specjalne środki, np. w ramach polityki spójności UE, przy czym należy wyciągnąć wnioski z doświadczeń związanych z takimi instrumentami jak CARE i FAST-CARE.

4.1.5. EKES podkreśla, że wspólna polityka rolna (WPR) na lata 2021–2027 jest strategicznym obszarem polityki UE. WPR była w stanie zagwarantować bezpieczeństwo żywnościowe w Europie podczas kryzysu związanego z COVID-19 oraz w czasach zakłóceń rynku i silnej inflacji, które zostały wywołane wojną Rosji przeciwko Ukrainie i wpływają na środki produkcji rolnej. Obecna WPR na lata 2021–2027, o budżecie 386,6 mld EUR, przewiduje większą elastyczność w krajowych planach strategicznych i umożliwi prowadzenie ambitniejszych działań w dziedzinie klimatu. EKES zauważa, że wysoka inflacja znacznie osłabiła siłę nabywczą płatności bezpośrednich i innych środków wsparcia w ramach WPR. Zwraca też uwagę, że WPR powinna w dalszym ciągu poprawiać funkcjonowanie łańcuchów żywnościowych w UE i bardziej uwzględniać zagadnienia różnorodności biologicznej – np. poprzez projekty wspierane z EFRROW⁽⁶⁾ – czy też niezrównoważonego wykorzystania wody. Pozytywnie odnosi się także do długoterminowej wizji obszarów wiejskich UE i uważa, że WPR odgrywa istotną rolę w jej wdrażaniu, włączając w to kwestie związane z ubóstwem.

4.1.6. Ochrona obywateli Unii: reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych. UE uruchomiła wszystkie pozostałe środki z WRF na lata 2014–2020 i utworzyła nowe programy takie jak Program UE dla zdrowia i rescEU w celu reagowania na kryzys związany z COVID-19 i na przyszłe stany zagrożenia zdrowia. Rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej (SEAR) została jednak szybko wyczerpana i okazała się niewystarczająca do zaspokojenia wszystkich potrzeb. Aby skuteczniej reagować w przyszłości, UE powinna zdaniem EKES-u zwiększyć budżet SEAR i uprościć proces przydziału środków w celu przyspieszenia procesu decyzyjnego. Komitet uważa ponadto, że należy przeprowadzić ocenę skuteczności Programu UE dla zdrowia i rescEU w celu zapewnienia, aby programy te spełniały swoje cele i przyczyniały się do wprowadzania potencjalnych udoskonaleń.

4.1.7. Konsekwencje rosyjskiej wojny w Ukrainie: Niczym niesprowokowana rosyjska inwazja na Ukrainę skutkuje znacznym przekierowaniem środków z budżetu UE na zapewnienie pomocy. Początkowo środki budżetowe przeznaczone dla Ukrainy wynosiły około 160 mln EUR rocznie. Od wybuchu wojny uruchomiono jednak 70 mld EUR na wsparcie Ukrainy i jej obywateli, w tym 38,3 mld EUR ze strony UE i państw członkowskich w formie pomocy gospodarczej i 21,16 mld EUR w formie pomocy wojskowej. O ile reakcja budżetowa UE jest kompleksowa, o tyle w dużej mierze opiera się na przenoszeniu środków budżetowych i dopłatach, co wywiera presję na istniejące struktury finansowania. Komitet uważa, że nadmierne uzależnienie od doraźnego zwiększania budżetu może skutkować nieprzewidywaną presją budżetową i brakiem długoterminowej przewidywalności. Nadal istnieje ponadto duże zapotrzebowanie na budżet pomocy humanitarnej ze względu na różne światowe kryzysy.

4.2. Nowe pozycje: ukierunkowane i zrównoważone dostosowanie WRF w odpowiedzi na nowe wyzwania

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

4.2.1.1. We wniosku przewidziano utworzenie nowego instrumentu o nazwie Instrument na rzecz Ukrainy, o puli środków 50 mld EUR na lata 2024–2027 (33 mld EUR w formie kredytów i gwarancji oraz 17 mld EUR w formie dotacji), którego celem będzie wsparcie działań związanych z odbudową i rekonstrukcją Ukrainy po rosyjskiej inwazji w 2022 r. Rząd Ukrainy, w porozumieniu z Komisją, przygotowuje plan uruchomienia funduszy. Plan ten będzie zawierał opis wizji rekonstrukcji i modernizacji Ukrainy oraz reform, które Ukraina zamierza przeprowadzić w ramach unijnego procesu akcesyjnego.

4.2.1.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar zastąpienia dotychczasowego doraźnego reagowania kryzysowego długoterminowym, wiarygodnym wsparciem dla Ukrainy. Terminowym i właściwym działaniem świadczącym o zrozumieniu wielowymiarowych potrzeb Ukrainy jest uwzględnienie zarówno najpilniejszych potrzeb w zakresie odbudowy, jak i długoterminowej rekonstrukcji, nadanie priorytetu bezpośredniemu wsparciu budżetowemu w obszarach takich jak edukacja i infrastruktura, ułatwianie inwestycji prywatnych w rekonstrukcję Ukrainy oraz zapewnianie pomocy technicznej do celów dostosowania do dorobku prawnego UE.

⁽⁶⁾ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

4.2.1.3. Możliwe wykorzystanie zamrożonych aktywów na potrzeby wsparcia odbudowy Ukrainy stanowi innowacyjne rozwiązanie, które może zapewnić znaczną pomoc – nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia, ale również jako reagowanie oparte na wartościach. Angażowanie innych międzynarodowych darczyńców i pozyskiwanie inwestycji sektora prywatnego może skutkować zwiększeniem zasobów udostępnianych Ukrainie i utworzeniem silniejszej, bardziej kompleksowej sieci wsparcia. EKES odnotowuje szereg pozytywnych aspektów.

4.2.1.4. Komitet popiera oparte na wynikach podejście w ramach proponowanych programów finansowania, zgodnie z którym Ukraina musi opracować plany reform uwzględniające główne kwestie takie jak przejrzystość, zwalczanie korupcji, dobre rządy, praworządność, prawa związkowe i dialog społeczny. Jest to niezbędne do przywrócenia zaufania publicznego i zaufania inwestorów do rządu krajowego.

4.2.1.5. Z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego zastrzeżenia budzi kwestia przejrzystości i inkluzywności mechanizmów finansowania. We wniosku brakuje konkretnych mechanizmów umożliwiających włączenie społeczeństwa obywatelskiego w planowanie i realizację działań na rzecz odbudowy i rekonstrukcji w celu dopilnowania, aby te działania zaspokajały potrzeby narodu ukraińskiego, a nie tylko potrzeby rządu. Włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w podejmowanie decyzji i wdrażanie może spowodować wzrost przejrzystości, rozliczalności i skuteczności oraz zapewnić uwzględnienie potrzeb wszystkich grup. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają również ważną rolę w skutecznej i ukierunkowanej dystrybucji pomocy, gdyż posiadają cenną wiedzę lokalną, cieszą się zaufaniem społecznym i potrafią dotrzeć do słabszych grup społecznych. Brak angażowania takich organizacji może skutkować przyjęciem podejścia odgórnego, w ramach którego potrzeby i interesy zainteresowanej społeczności mogą być niewystarczająco uwzględniane. Społeczeństwo obywatelskie powinno odgrywać istotną rolę – rozwiązaniem może być wspólna platforma społeczeństwa obywatelskiego pod przewodnictwem EKES-u i Ukrainy służąca do monitorowania przejrzystości i skuteczności środków na rzecz odbudowy⁽⁷⁾, m.in. dzięki wykorzystaniu zasady partnerstwa.

4.2.1.6. Chociaż we wniosku jest mowa o koordynacji darczyńców i opracowaniu planu przez rząd Ukrainy, to jednak nie zawiera on szczegółowych informacji na temat koordynacji poszczególnych elementów takiego mechanizmu ani monitorowania jego wdrażania, co może mieć wpływ na skuteczność mechanizmu. Społeczeństwo obywatelskie zaangażowane na szczeblu strukturalnym może monitorować postępy w realizacji głównych reform i zadbać o to, aby środki wypłacano zgodnie ze wspólnymi priorytetami UE i Ukrainy.

4.2.1.7. EKES apeluje o pragmatyczne podejście do warunkowości, które motywuje do reform i propaguje prawa podstawowe i praworządność, a jednocześnie uwzględnia realia w terenie.

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

4.2.2.1. Silną stroną wniosku jest położony w nim nacisk na zarządzanie migracją i wzmacnianie partnerstw z kluczowymi państwami trzecimi, ponieważ kwestie te stanowią bieżące wyzwanie w UE (wzmocnienie budżetu UE o 15 mld EUR). Budżet UE może przyczynić się do określenia bardziej humanitarnego i trwałego rozwiązania kryzysu migracyjnego przez zapewnienie niezbędnego finansowania oraz w drodze współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu, z pełnym poszanowaniem praw człowieka oraz zadbaniem o zdrowie i bezpieczeństwo migrantów i uchodźców. Co więcej, środki przydzielane na reagowanie na sytuacje nadzwyczajne i na wspieranie państw członkowskich znajdujących się pod wyjątkową presją świadczą o tym, że UE poczuwa się do zbiorowej odpowiedzialności i daje wyraz solidarności.

4.2.2.2. Zobowiązanie do wspierania kluczowych krajów pochodzenia i tranzytu w radzeniu sobie z kryzysem migracyjnym oraz zamiar zwiększenia wsparcia dla partnerów z Bałkanów Zachodnich są godne pochwały. Dostrzega się też potrzebę zwiększenia pułapów finansowych i rezerwy na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej, co odzwierciedla świadomość rosnących wyzwań i dążenie do sprostania nim.

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

4.2.3.1. Wniosek dotyczący ustanowienia Platformy na rzecz technologii strategicznych dla Europy (STEP) zostanie sfinansowany poprzez przegrupowanie istniejących funduszy i przydział dodatkowych 10 mld EUR. Ma na celu sprostanie wyzwaniom stojącym przed europejskim przemysłem i zapewnienie długoterminowej konkurencyjności Europy przez skierowanie istniejącego finansowania na kluczowe projekty i przyspieszenie wdrażania w strategicznych obszarach. EKES odnotowuje szereg pozytywnych aspektów STEP.

⁽⁷⁾ Istnieje już ukraińska platforma „Rise Ukraine”.

4.2.3.2. Celem inicjatywy STEP jest konsolidacja różnych funduszy i programów UE, które podlegają różnym zasadom i są rozłożone na różne programy wydatków. W ramach STEP proponuje się wzmocnienie funkcjonujących obecnie instrumentów przez przydział dodatkowych środków na sprawdzone programy inwestycyjne takie jak InvestEU, Europejska Rada ds. Innowacji, fundusz innowacyjny i Europejski Fundusz Obronny. Dzięki połączeniu tych zasobów STEP może przyczynić się do sprawniejszego przydzielania środków, zwiększenia wydajności i wyeliminowania ewentualnego pokrywania się instrumentów. Taka harmonizacja przyniosłaby korzyści skali i tym samym poprawę wydajności inwestycji UE.

4.2.3.3. W orędziu o stanie Unii w 2022 r. przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen wezwała do stworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Suwerenności. W pakiecie dotyczącym śródkresowej rewizji WRF nie przedstawiono jednak żadnego takiego wniosku. Taki fundusz mógłby odegrać kluczową rolę w wyeliminowaniu luk inwestycyjnych i zwiększeniu konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw w państwach trzecich, które wdrożyły już podobne programy finansowania. W tym celu Komitet wzywa do utworzenia ambitniejszego programu finansowania, aby wesprzeć długoterminową konkurencyjność UE.

4.2.3.4. Ponieważ wieloletnie ramy finansowe nadal znajdują się pod presją w związku z utrzymującymi się, nieoczekiwanymi wyzwaniami, każdemu przydziałowi nowych zasobów powinny towarzyszyć działania służące zwiększeniu efektywności wydatków. EKES jest zdania, że ciągłe tworzenie nowych ram w drodze przenoszenia istniejących środków, tak jak w przypadku STEP, stwarza ryzyko dalszej fragmentacji programów finansowych. Taka sytuacja może z kolei skutkować spadkiem efektywności wydatków, dużą liczbą priorytetów w zakresie wydatków i brakiem zasobów pozwalających na osiągnięcie powiązanych z tymi priorytetami celów polityki. Ponadto EKES wnosi, aby przeprowadzono wyczerpującą ocenę skutków dotyczącą efektów mnożnikowych tych instrumentów, których łączny wpływ ocenia się na 100 mld EUR, co oznacza dziesięciokrotny efekt dźwigni w stosunku do puli środków STEP.

4.2.4. Dostosowania techniczne do nowych realiów gospodarczych

4.2.4.1. W ramach rewizji WRF uznano różne istniejące wyzwania: zwiększono obowiązki, konieczne było zwiększenie elastyczności budżetowej do celów radzenia sobie w nieprzewidzianych okolicznościach i utrzymanie wcześniej uzgodnionych pułapów. Chociaż wydaje się, że krótkoterminowe rozwiązanie polegające na opracowaniu nowego specjalnego narzędzia do zarządzania kosztami NextGenerationEU i na zwiększeniu budżetu administracyjnego jest odpowiednie, takie środki mogą zwiększać narażenie budżetu UE na przyszlą niepewność.

4.2.4.2. W ocenie słusznie dostrzeżono wpływ rosnących stóp procentowych na koszty finansowania NextGenerationEU i zaproponowano specjalny instrument służący pokryciu przekroczenia kosztów. Podejście polegające na uznaniu tego problemu i dążeniu do przystosowania się do nowych realiów ekonomicznych jest pragmatyczne. EKES sądzi jednak, że należy skoncentrować się na utworzeniu trwałych, odporniejszych ram fiskalnych z wykorzystaniem mechanizmów takich jak podział ryzyka między członkami UE lub utworzenie mechanizmu zdolności fiskalnej strefy euro. W dłuższej perspektywie czasowej takie ramy zapewniłyby stabilniejsze finansowanie i niższe koszty finansowania zewnętrznego. Biorąc pod uwagę, że koszty odsetek są znacznie wyższe, niż pierwotnie planowano, Komitet uważa, że UE powinna zrewidować sposób, w jaki te koszty są uwzględniane w budżecie UE i w WRF, tak aby nie wywierało to nadmiernej presji na ważne programy UE.

4.2.4.3. W ocenie prawidłowo zidentyfikowano presję na zasoby administracyjne w związku z koniecznością realizacji większej liczby zadań bez odpowiedniego zwiększenia liczby pracowników. Komitet uważa jednak, że warto, aby wzrostowi finansowania towarzyszyły środki służące zwiększeniu efektywności, takie jak lepsze wykorzystanie narzędzi cyfrowych, usprawnienie procesów administracyjnych i zacieśnienie współpracy między instytucjami Unii Europejskiej.

4.2.4.4. EKES zaleca skoncentrowanie się na długoterminowych strategiach na rzecz zwiększenia odporności fiskalnej i zapewnienia stabilnego finansowania. Realizacja tego zalecenia może obejmować utworzenie stałych ram fiskalnych minimalizujących ekspozycję na rosnące stopy procentowe, wydajniejsze przydzielanie zasobów administracyjnych oraz uwzględnienie środków zapobiegawczych w celu ograniczenia wpływu nieprzewidzianych okoliczności.

4.2.4.5. Zgodnie z obowiązującą obecnie decyzją Rady w sprawie zasobów własnych WRF w przeważającej części są finansowane z wkładów państw członkowskich opartych na dochodzie narodowym brutto (DNB). Najbardziej bezpośrednim sposobem na zwiększenie zasobów finansowych dostępnych w WRF w perspektywie długoterminowej byłoby zatem wejście na ścieżkę wyższego stałego wzrostu gospodarczego w UE poprzez inwestowanie w europejską gospodarkę i jej konkurencyjność. W perspektywie krótkoterminowej można by rozważyć zwiększenie wkładu opartego na DNB.

4.2.4.6. Chociaż w ramach oceny zaproponowano zwiększenie instrumentu elastyczności, nie przedstawiono w niej wystarczającego wyjaśnienia, w jaki sposób w budżecie UE mają być uwzględniane dodatkowe nieprzewidziane potrzeby. Ze względu na ograniczone pole manewru lepszym rozwiązaniem byłoby przewidzenie w ramach budżetu UE środków zapobiegawczych, takich jak rezerwy na nieprzewidziane wydatki, które można by stosować do ochrony przed nieprzewidzianymi potrzebami finansowymi i zabezpieczenia zdolności UE do skutecznego radzenia sobie z przyszłymi kryzysami i które jednocześnie pozostawałyby dostosowane do potrzeb. EKES ma obawy co do trwałości wsparcia dla Ukrainy i możliwości radzenia sobie z przyszłymi kryzysami w kontekście ograniczonej elastyczności budżetowej.

4.2.4.7. Przewidywane wzorce płatności w przypadku WRF wskazują na możliwość przekroczenia pułapu płatności w 2026 r. w związku z mechanizmem górnego limitu. Rezultatem mogą być trudności finansowe ograniczające zdolność UE do wywiązania się z powziętych zobowiązań, w tym trudności w zapewnieniu wsparcia dla Ukrainy i na inne cele strategiczne. Podstawowe znaczenie ma zapewnienie przejrzystości w zakresie tych potencjalnych wyzwań finansowych. EKES wzywa do przeglądu ram dotyczących rozliczania pułapów wydatków, tak aby priorytetowo traktować dochody, które rosną wraz z rzeczywistą inflacją, podczas gdy wydatki rosną na stałym poziomie 2 %.

Bruksela, dnia 20 września 2023 r.

Oliver RÖPKE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego