

Wtorek, 24 października 2017 r.

P8_TA(2017)0401

Dokument analityczny na temat przyszłości finansów UE**Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie dokumentu otwierającego debatę na temat przyszłości finansów UE (2017/2742(RSP))**

(2018/C 346/20)

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 311, 312 i 323 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 2,
- uwzględniając Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami ⁽²⁾,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie przygotowania powyborczej rewizji WRF na lata 2014–2020: wkład Parlamentu przed wnioskiem Komisji ⁽³⁾,
- uwzględniając dokument Komisji z dnia 28 czerwca 2017 r. otwierający debatę w sprawie przyszłości finansów UE;
- uwzględniając oświadczenie Komisji z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie dokumentu otwierającego debatę na temat przyszłości finansów UE,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro ⁽⁴⁾,
- uwzględniając projekt rezolucji Komisji Budżetowej,
- uwzględniając art. 123 ust. 2 Regulaminu,

1. jest przekonany, że debata na temat przyszłego finansowania Unii Europejskiej nie może odbyć się bez uwzględnienia wniosków płynących z poprzednich wieloletnich ram finansowych (WRF), a w szczególności WRF na lata 2014–2020; wskazuje na poważne wady obecnych WRF, które zostały napięte do granic wytrzymałości, aby zapewnić Unii środki niezbędne do stawienia czoła poważnym kryzysom i nowym wyzwaniom oraz do sfinansowania jej nowych priorytetów politycznych; podkreśla swoje przekonanie, że niski poziom obecnych WRF okazał się niewystarczający do zaspokojenia rzeczywistych potrzeb i ambicji politycznych Unii;

2. z zadowoleniem przyjmuje przedstawienie przez Komisję dokumentu otwierającego debatę na temat przyszłości finansów UE; zauważa, że Komisja przekłada na język budżetu pięć scenariuszy kształtu Unii Europejskiej (zaprezentowanych w białej księdze w sprawie przyszłości Europy z marca 2017 r.), uwzględniając przy tym szereg podstawowych cech charakterystycznych i zasad budżetu UE; zgadza się z proponowaną metodyką oraz pozytywnie ustosunkowuje się do oświadczenia Komisji, że przyszłe WRF muszą być podbudowane jasną wizją priorytetów Europy; wyraża nadzieję, że przedmiotowy dokument nakreśli wyraźne ramy dyskusji i otworzy jakże potrzebną debatę polityczną na temat kierunku, celu i wysokości budżetu UE w świetle podstawowych zamierzeń Unii i stojących przed nią przyszłych wyzwań; wzywa państwa członkowskie, aby konsultowały się z obywatelami oraz odgrywały aktywną i konstruktywną rolę w określaniu wizji przyszłości budżetu UE;

⁽¹⁾ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 884.

⁽²⁾ Dz.U. C 373 z 20.12.2013, s. 1.

⁽³⁾ Teksty przyjęte, P8_TA(2016)0309.

⁽⁴⁾ Teksty przyjęte, P8_TA(2017)0050.

Wtorek, 24 października 2017 r.

3. ubolewa jednak, że cztery z pięciu zaprezentowanych scenariuszy („Kontynuacja”, „Robić wspólnie mniej”, „Niektórzy robią więcej” oraz „Radykalne zmiany”) oznaczają faktyczne obniżenie unijnych ambicji oraz przewidują ograniczenie dwóch długoletnich strategii politycznych UE i podstawowych elementów projektu europejskiego zapisanych w traktatach, tj. wspólnej polityki rolnej i polityki spójności; podkreśla swoje niezmiennie stanowisko, że dodatkowe priorytety polityczne powinny iść w parze z dodatkowymi środkami finansowymi, a nie być finansowane z uszczerbkiem dla istniejących unijnych strategii politycznych; uważa piąty scenariusz („Robić wspólnie znacznie więcej”) za pozytywny i konstruktywny punkt wyjścia do trwającej dyskusji na temat przyszłości finansów UE i, w konsekwencji, przyszłego kształtu Unii Europejskiej; zachęca Komisję, aby opracowała scenariusz, który uwzględni zalecenia Parlamentu i który pozwoliłby reagować na obecne i przyszłe wyzwania oraz określić nowy zestaw priorytetów;

4. przypomina, że zgodnie z art. 311 TFUE Unia powinna sama zapewnić sobie środki niezbędne do osiągnięcia jej celów; jest zdania, że niedociągnięcia obecnych WRF oraz skala nowych priorytetów, jak również skutki wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii pozwalają wyciągnąć ten sam wniosek: aby móc reagować na przyszłe wyzwania, niezbędne jest usunięcie pułapu wydatków wynoszącego obecnie 1 % unijnego dochodu narodowego brutto (DNB) i tym samym znaczne zwiększenie budżetu unijnego; dlatego też sprzeciwia się jakiegokolwiek nominalnemu obniżeniu wielkości budżetu UE w następnych WRF, i w związku z tym uważa, że następne WRF powinny być ustalone na poziomie co najmniej 1,23 % unijnego DNB; opowiada się za przedyskutowaniem tej kwestii przez państwa członkowskie;

5. z zalem zauważa, że budżet UE jest zasilany głównie ze składek państw członkowskich wyliczanych na podstawie DNB zamiast, jak przewidują traktaty UE, z faktycznych środków własnych; podkreśla swoje zaangażowanie w gruntowną reformę systemu środków własnych UE, opartą na zasadach prostoty, sprawiedliwości i przejrzystości oraz zgodną z zaleceniami Grupy Wysokiego Szczebla ds. Środków Własnych; podkreśla, że każdy system tego rodzaju powinien zawierać zbilansowany koszyk nowych unijnych środków własnych zaprojektowanych tak, by wspierać cele polityki UE, oraz że system ten należy wprowadzać stopniowo, dążąc do zapewnienia sprawiedliwszych i stabilniejszych finansów UE; zwraca ponadto uwagę na fakt, że wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii stanowi dobrą okazję do zniesienia wszelkich rabatów; oczekuje, że Komisja przedłoży ambitne wnioski ustawodawcze mające doprowadzić do powyższego celu oraz wskazuje, że zarówno wydatki, jak i przychody w nowych WRF będą traktowane jako pojedynczy pakiet w nadchodzących negocjacjach;

6. jest przekonany, że o ile Rada nie zgodzi się na znaczne podwyższenie wkładów krajowych do budżetu UE, wprowadzenie nowych unijnych środków własnych pozostanie jedyną opcją adekwatnego finansowania przyszłych WRF na poziomie odpowiadającym rzeczywistym potrzebom i politycznym ambicjom Unii; oczekuje zatem, że Rada zajmie stanowisko polityczne w tej sprawie, zważywszy, że faktyczna blokada wszelkich reform unijnych środków własnych nie wchodzi już w grę; przypomina w związku z tym, że sprawozdanie Grupy Wysokiego Szczebla ds. Środków Własnych zostało przyjęte jednogłośnie przez wszystkich jej członków, w tym członków mianowanych przez Radę;

7. z zadowoleniem odnotowuje, że Komisja zamierza zaprojektować przyszły budżet UE, przyjmując za podstawę zasady unijnej wartości dodanej, z naciskiem na wyniki, odpowiedzialność i większą elastyczność w stabilnych ramach oraz według uproszczonych reguł, co przedstawiono w dokumencie otwierającym debatę;

8. podkreśla w związku z tym znaczenie dokładnej oceny skuteczności i efektywności obecnych polityk, programów i instrumentów UE; oczekuje zatem na wyniki trwającego przeglądu wydatków i spodziewa się, że zostaną one uwzględnione podczas opracowywania WRF na okres po 2020 r.; podkreśla w szczególności, że należy zapewnić z jednej strony wskaźnik powodzenia programów UE cieszących się zainteresowaniem znacznie przekraczającym możliwości finansowania, a z drugiej strony określić przyczyny niepełnego wykorzystania środków; uważa, że ważne jest, aby osiągnąć efekt synergii między budżetem UE a budżetami krajowymi oraz przewidzieć środki służące monitorowaniu poziomu i skuteczności wydatków na szczeblu krajowym i unijnym;

9. przyznaje, że poszukiwanie europejskiej wartości dodanej to podstawowa kwestia do rozwiązania oraz zgadza się, że budżet unijny powinien służyć między innymi jako narzędzie do osiągnięcia celów traktatów i zapewnienia europejskich dóbr publicznych; zwraca jednak uwagę na złożony charakter pojęcia europejskiej wartości dodanej i jego liczne interpretacje oraz ostrzega przed próbami wykorzystania definicji tej wartości do kwestionowania znaczenia strategii politycznych i programów UE na podstawie czysto ilościowych lub krótkoterminowych względów gospodarczych; uważa, że istnieje wyraźna wartość dodana, w przypadku gdy działania na szczeblu europejskim;

Wtorek, 24 października 2017 r.

- wykraczają poza możliwości działań krajowych, regionalnych lub lokalnych (efekt mnożnikowy),
- zachęcają do działań na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, aby osiągnąć cele Traktatu UE, które w przeciwnym razie nie zostałyby zrealizowane,
- wspierają działania, które mogą być finansowane wyłącznie dzięki łączeniu zasobów na poziomie UE ze względu na bardzo wysokie potrzeby finansowe, lub
- przyczyniają się do tworzenia i wspierania pokoju i stabilności w sąsiedztwie UE i poza nim;

zachęca Komisję do dalszego rozwijania koncepcji europejskiej wartości dodanej z uwzględnieniem specyfiki terytorialnej; zwraca się do Komisji, aby w tym celu zaproponowała odpowiednie wskaźniki skuteczności działania;

10. uważa, że struktura kolejnych WRF powinna sprawić, że budżet UE będzie bardziej czytelny i zrozumiały dla obywateli Unii i pozwoli na jaśniejsze przedstawienie wszystkich obszarów wydatków UE; przypomina jednocześnie o potrzebie ułatwienia zarówno ciągłości planowania, jak i elastyczności działań budżetu; wyraża pogląd, że ogólna struktura WRF powinna odzwierciedlać debatę polityczną na temat głównych filarów i ukierunkowania wydatków unijnych, w tym zrównoważony rozwój, wzrost i innowacje, zmianę klimatu, solidarność, bezpieczeństwo i obronę; jest zatem przekonany, że należy dokonać korekty działań w obowiązujących obecnie WRF;

11. uważa, że budżet UE musi być przejrzysty i demokratyczny; przypomina o stałym zobowiązaniu do zachowania zasady jedności budżetu UE oraz kwestionuje konieczność i wartość dodaną utworzenia dodatkowych instrumentów poza WRF; podkreśla wieloletnie stanowisko, że do budżetu Unii należy włączyć Europejski Fundusz Rozwoju oraz inne instrumenty nieobjęte WRF; podkreśla, że włączenie ich powinno wiązać się z dodaniem odnośnych pul środków finansowych przeznaczonych na te instrumenty do obecnych pułapów WRF, aby nie narażać finansowania innych unijnych strategii politycznych i programów;

12. zwraca uwagę, że po wyczerpaniu wszystkich dostępnych marginesów władza budżetowa zatwierdziła możliwość ekstensywnego skorzystania z przepisów dotyczących elastyczności i instrumentów szczególnych zawartych w rozporządzeniu w sprawie WRF, aby zapewnić dodatkowe środki niezbędne do reagowania na kryzysy lub do finansowania nowych priorytetów politycznych w obecnych WRF; zaznacza, że przy okazji śródrokresowego przeglądu WRF usunięto szereg barier utrudniających stosowanie mechanizmów elastyczności WRF, aby umożliwić poprawę elastyczności obecnych ram finansowych;

13. podkreśla w tym kontekście, że kolejne WRF powinny bezpośrednio uwzględniać odpowiedni poziom elastyczności, który pozwoli Unii reagować na nieprzewidziane wydarzenia i finansować jej ewoluujące priorytety polityczne; uważa zatem, że przepisy WRF dotyczące elastyczności powinny umożliwić, aby nieprzydzielone marginesy oraz umorzone środki były przenoszone bez żadnych ograniczeń na kolejne lata budżetowe oraz aby mogły one być uruchamiane przez władzę budżetową w toku rocznej procedury budżetowej na dowolny cel uznany za konieczny; wzywa ponadto do znaczącego wzmocnienia instrumentów szczególnych WRF, które powinny być uwzględniane ponad rocznymi pułapami zarówno środków na zobowiązania, jak i środków na płatności; wzywa także do stworzenia osobnej rezerwy kryzysowej, która pozwoliłaby na natychmiastowe uruchomienie zasobów w sytuacji awaryjnej;

14. opowiada się za rzeczywistym i dostrzegalnym uproszczeniem przepisów wykonawczych obowiązujących beneficjentów oraz za zmniejszeniem obciążeń administracyjnych; zachęca zatem Komisję, by zidentyfikowała i wyeliminowała przypadki powielania działań, np. w ramach instrumentów finansowanych z budżetu UE, które służą podobnym celom i obejmują podobne działania; jest jednak zdania, że takie uproszczenie nie powinno prowadzić do zastąpienia dotacji instrumentami finansowymi i nie może prowadzić do sektoryzacji programów i strategii UE, lecz powinno gwarantować przekrojowe podejście, w którym najważniejszym elementem będzie komplementarność; domaga się daleko idącej harmonizacji przepisów w celu stworzenia jednolitego zbioru przepisów dla wszystkich instrumentów UE;

15. dostrzega potencjał instrumentów finansowych jako dodatkowej formy finansowania w stosunku do dotacji i subsydiów; ostrzega jednak, że instrumenty te nie są odpowiednie do wszystkich rodzajów działań i do wszystkich obszarów polityki, jako że nie wszystkie strategie polityczne opierają się na zasadach rynkowych; wzywa Komisję, by uprościła zasady korzystania z instrumentów finansowych oraz zachęcała do łączenia różnych zasobów UE w oparciu o zharmonizowane zasady w drodze tworzenia synergii i unikania konkurencji między poszczególnymi formami

Wtorek, 24 października 2017 r.

finansowania; wyraża zaniepokojenie zawartą w dokumencie otwierającym debatę propozycją stworzenia pojedynczego funduszu, który łączyłby instrumenty finansowe na szczeblu unijnym i z którego udzielane byłyby pożyczki i gwarancje, a także który oferowałby instrumenty podziału ryzyka w różnych obszarach polityki oraz zamierza wnikliwie przeanalizować tę propozycję;

16. potwierdza stanowisko, zgodnie z którym okres obowiązywania WRF powinien zostać dostosowany do kadencji zarówno Parlamentu, jak i Komisji, oraz pozwolić na programowanie długofalowe; podkreśla w związku z tym, że czas obowiązywania WRF powinien w pełni uwzględniać potrzebę długoterminowej przewidywalności we wdrażaniu programów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSD) realizowanych w ramach zarządzania dzielonego, które nie mogą funkcjonować bez stabilności w postaci przynajmniej siedmioletniego zobowiązania; proponuje w związku z tym, aby następne WRF zostały uzgodnione na okres przynajmniej 5+5 lat z obowiązkowym przeglądem śródkresowym;

17. odnotowuje zapowiedziany przez przewodniczącego Komisji w przemówieniu o stanie Unii wniosek w sprawie specjalnej linii budżetowej poświęconej strefie euro; wzywa Komisję do przedstawienia dodatkowych i bardziej szczegółowych informacji na ten temat; przypomina, że Parlament w swojej rezolucji z dnia 16 lutego 2017 r. domaga się specjalnego mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro, który powinien być częścią budżetu UE ponad rocznymi pułapami zarówno środków na zobowiązania, jak i środków na płatności i być finansowany przez członków strefy euro i innych uczestniczących za pomocą źródła dochodów, które powinno zostać uzgodnione między uczestniczącymi państwami członkowskimi i uznane za dochody przeznaczone na określony cel i gwarancje;

18. oczekuje, że Komisja przedstawi wnioski w sprawie przyszłych WRF oraz zasobów własnych do maja 2018 r.; zapowiada, że ogłosi w odpowiednim czasie własne stanowisko dotyczące wszystkich odnośnych kwestii i oczekuje, że zdanie Parlamentu zostanie w pełni uwzględnione w przygotowywanych wnioskach Komisji;

19. wyraża gotowość do uczestnictwa w uporządkowanym dialogu z Komisją i Radą w nadziei na osiągnięcie ostatecznego porozumienia w sprawie kolejnych WRF przed końcem aktualnej kadencji parlamentarnej; jest przekonany, że wczesne przyjęcie rozporządzenia w sprawie WRF pozwoli z kolei na przyjęcie wszystkich sektorowych aktów ustawodawczych na tyle wcześnie, aby możliwe było uruchomienie nowych programów już na początku kolejnego okresu; podkreśla szkodliwe skutki późnego uruchomienia programów w ramach obowiązujących obecnie WRF; nalega w związku z tym na Radę Europejską, aby skorzystała z klauzuli pomostowej gwarantowanej art. 312 ust. 2 TFUE, która umożliwia Radzie głosowanie w sprawie WRF kwalifikowaną większością głosów;

20. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, pozostałym zainteresowanym instytucjom i organom oraz rządowi i parlamentom państw członkowskich.
