



Bruksela, dnia 30.6.2020 r.
COM(2020) 298 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Długoterminowa prognoza przyszłych wpływów i wy支ywów w budżecie UE (2021-2025)

1. WPROWADZENIE

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono długoterminową prognozę przyszłych wpływów i wy wpływów obejmującą kolejne pięć lat (2021–2025) zgodnie z wymogami art. 247 ust. 1 lit. c) rozporządzenia finansowego¹. W analizie uwzględniono zasady oraz warunki określone w Umowie o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej² (zwanej dalej „Umową o wystąpieniu”).

Sytuacja społeczno-gospodarcza w UE uległa znacznemu pogorszeniu w wyniku pandemii COVID-19. W związku z tym w dniu 27 maja 2020 r.³ Komisja przedstawiła zmieniony wniosek w sprawie wzmocnionych wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027 oraz ambitny plan odbudowy. W niniejszym sprawozdaniu dotyczącym prognozy przedstawiono szacunki dotyczące wpływów wydatków w ramach pułapów określonych w kolejnych wieloletnich ramach finansowych oraz odpowiadających im wpływów dochodów w ciągu najbliższych pięciu lat na podstawie zmienionego wniosku w sprawie WRF z maja 2020 r.

W porównaniu z ubiegłoroczną prognozą⁴, która obejmowała lata 2020–2024, niniejsza nowa prognoza obejmuje jeden dodatkowy rok (2025). Zaktualizowano szacunki dotyczące płatności z tytułu zobowiązań wynikających z obecnych ram finansowych, aby uwzględnić faktyczne wyniki wykonania budżetu na 2019 r., budżet na 2020 r. wraz z budżetami korygującymi nr 1 i nr^o2 oraz projekty budżetów korygujących od nr 3 do nr 6⁵ i projekt budżetu na 2021 r.⁶

Płatności związane ze zobowiązaniami po 2021 r., zważywszy, że negocjacje w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 są w toku, są spójne z parametrami wynikającymi ze stanu negocjacji oraz z wniosku Komisji dotyczącego przyszłego okresu finansowego w wersji zmienionej w tym roku.

2. WYNIKI PROGNOZY

Ogólnie rzecz biorąc, oczekuje się, że w ciągu pierwszych pięciu lat obowiązywania kolejnych ram finansowych płatności wyniosą 866 mld EUR. Kwota ta nie jest równomiernie rozłożona na poszczególne lata, lecz pokrywa się z oczekiwaną ewolucją: 1) stopniowego wprowadzania płatności z tytułu nowych programów wydatków (około 67% płatności ogółem przez 5 lat) oraz 2) płatności z tytułu zobowiązań pozostających do spłaty za okres 2014–2020 (pozostałe 33% płatności).

2.1. Płatności związane z nowymi zobowiązaniami

¹ Rozporządzenie finansowe w sprawie zasad mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 30 lipca 2018 r.

² Dz.U. C 66 I z 19.2.2019, s. 1.

³ COM/2020/442 final z 27.5.2020.

⁴ COM(2019) 305 final z 26.6.2019.

⁵ **Nr 1** 2020/536, Dz.U. L 126 z 21.4.2020, **nr 2:** 2020/537 Dz.U. L 126 z 21.4.2020, **nr^o3** COM(2020)180 final z 15.4.2020, **nr^o4** COM(2020)190 final z 30.4.2020, **nr^o5** COM(2020)421 final z 3.6.2020, **nr^o6** COM(2020)423 final z 3.6.2020.

⁶ COM(2020)300 z 24.6.2020.

Prognozowane płatności związane z zobowiązaniami, które zostaną podjęte w latach 2021–2025, są dostosowane do kwot według podziału na programy i lata, jak przedstawiono we wniosku Komisji w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych z dnia 27 maja 2020 r. Podstawowe założenia dotyczące prognozy pozostają spójne z założeniami zawartymi w sprawozdaniu z poprzedniego roku oraz z wnioskiem Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych z dnia 2 maja 2018 r. Postępy w negocjacjach w sprawie następnej generacji wydatków zostały odzwierciedlone w możliwie najszerszym zakresie (zob. szczegółowe informacje zawarte w pkt 3. Założenia dotyczące prognozy).

Dotyczy to w szczególności negocjacji związanych z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów, które określa tempo wdrażania polityki spójności – największego obszaru wydatków realizowanych za pomocą środków zróżnicowanych. Zmiany warunków wdrażania funduszy polityki spójności (np. zasady umorzenia zobowiązań, stawki płatności zaliczkowych, rozliczanie płatności zaliczkowych, wskaźnik zatrzymania) w porównaniu z założeniami przyjętymi w odniesieniu do obecnej prognozy znacząco wpłynęłyby na spodziewany poziom płatności w odniesieniu do całego budżetu UE.

W związku z tym dokładniejsza aktualizacja prognozy będzie możliwa dopiero po zakończeniu negocjacji w sprawie kolejnych ram finansowych i towarzyszącego im prawodawstwa sektorowego.

2.2. Płatności z tytułu zobowiązań sprzed 2021 r.

Prognoza Komisji dotycząca płatności wynikających z obecnych zobowiązań (w tym tych, które mają zostać podjęte w 2020 r.) uwzględnia propozycje dotyczące wykorzystania budżetu UE na 2020 r. w odpowiedzi na pandemię COVID-19. Szacunki na lata 2021–2025 obejmują płatności wynikające z wzmocnienia programów w 2020 r. zgodnie z pakietami inicjatyw inwestycyjnych w odpowiedzi na koronawirusa (CRII i CRII+) oraz z projektem budżetu korygującego nr 6. Niektóre z tych propozycji sugerują przesunięcie płatności na wcześniejsze lata, podczas gdy inne mogą wymagać dodatkowych kwot, które nie były wcześniej prognozowane.

W szczególności przewiduje się, że inicjatywy CRII i CRII+ przyspieszą wdrażanie polityki spójności, zwiększając w ten sposób potrzeby w zakresie płatności w 2020 i 2021 r. oraz powodując niższe potrzeby w zakresie płatności w 2024 i 2025 r. W oparciu o wniosek w sprawie udzielenia rolnikom jednorazowego zryczałtowanego wsparcia dochodów w 2021 r. wzrosną również potrzeby w zakresie płatności w ramach rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020, natomiast w 2024 r. nastąpi ich analogiczny spadek.

Środki reagowania na COVID-19, które zostały zaproponowane w ramach przeglądu rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 oraz w powiązanej projekcie budżetu korygującego nr 6, zapewnią w 2020 r. 11,5 mld EUR środków na dodatkowe zobowiązania i 6,5 mld EUR środków na płatności. Pozostała kwota 5 mld EUR wynikająca z tego wniosku (2,5 mld EUR w ramach inicjatywy REACT-UE i 2,5 mld EUR w nowym segmencie wsparcia wypłacalności w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych) zostanie wypłacona w latach 2021–2025, co zwiększy potrzeby w zakresie płatności w porównaniu z ubiegłoroczną prognozą.

Wszelkie odchylenia w przyjętych kwotach w odniesieniu do powyższych wniosków Komisji w połączeniu ze zmianami warunków wdrażania funduszy polityki spójności mogą mieć wpływ na potrzeby w zakresie płatności i będą musiały zostać uwzględnione podczas negocjowania pułapów płatności dla kolejnych ram finansowych.

2.3. Płatności w 2021 r.

Szczególne znaczenie ma poziom płatności w 2021 r. Niniejsze sprawozdanie jest w pełni zgodne z wnioskiem dotyczącym projektu budżetu na 2021 r., który opiera się na parametrach przedstawionych we wnioskach Komisji, w szczególności w odniesieniu do stawek płatności zaliczkowych dla funduszy polityki spójności zarówno na lata 2014–2020 (stawka płatności zaliczkowej w wysokości 1%), jak i na lata 2021–2027 (stawka płatności zaliczkowej w wysokości 0,5%). Podwyższenie tych stawek miałyby natychmiastowy wpływ na potrzeby w zakresie płatności w 2021 r. Opóźnione rozpoczęcie programów na lata 2021–2027 może doprowadzić do tego, że niektóre płatności zaliczkowe na rzecz nowej generacji polityki spójności zostaną przesunięte na 2022 r.

2.3.1. Umorzenie zobowiązań

Całkowita kwota prognozowanych operacji umorzenia zobowiązań na lata 2021–2025 wynosi 9 mld EUR i w całości dotyczy programów z okresu 2014–2020 i wcześniejszych lat. Nie przewiduje się żadnych operacji umorzenia zobowiązań w odniesieniu do zobowiązań zaproponowanych w ramach finansowych na lata 2021–2027.

Poziomy umorzenia zobowiązań są różne w poszczególnych działach, ponieważ w prognozie uwzględnia się dokonane już operacje umorzenia zobowiązań oraz tego rodzaju operacje zidentyfikowane do czasu przygotowania projektu budżetu na 2021 r. Co do zasady umorzenia zobowiązań są prognozowane dla całego okresu programowania. Ponieważ w przypadku większości programów i działań nie istnieją zasady automatycznego umorzenia zobowiązań, wszelkie roczne zestawienia operacji umorzenia zobowiązań miałyby charakter wysoce orientacyjny. Aby oszacować rozmiar operacji umorzenia zobowiązań do 2025 r., prognozowane umorzenie zobowiązań rozłożono proporcjonalnie do powiązanych z nimi płatności rocznych.

W odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESI) na lata 2014–2020 tworzy się szczegółową prognozę, w której uwzględnia się doświadczenia dotyczące zamykania programów z lat 2007–2013. Prognoza umorzenia zobowiązań zostanie zaktualizowana w momencie uruchomienia pierwszych procedur zamykania programów z lat 2014–2020. Niższy rzeczywisty poziom operacji umorzenia zobowiązań przełożyłby się na większe potrzeby w zakresie płatności. Faktyczny rok umorzenia zobowiązań jest zależny od konkretnych terminów zamykania poszczególnych programów krajowych. Z uwagi na obowiązujące zasady dotyczące umorzenia zobowiązań n+3 istnieje prawdopodobieństwo, że operacje umorzenia zobowiązań rozłożą się na lata 2024–2026. Ponieważ zakres niniejszego sprawozdania obejmuje jedynie lata 2024–2025, wstępnie zakłada się, że około dwie trzecie spodziewanych operacji umorzenia zobowiązań związanych z funduszami ESI na lata 2014–2020 przypadłyby na ten okres.

W porównaniu z ubiegłorocznym sprawozdaniem szacowane umorzenie zobowiązań w okresie pięciu lat wzrasta o około 1 mld EUR. Jest to łączny skutek podwyższonych prognoz umorzenia

zobowiązań dla programów w ramach działów 1b i 2 na lata 2014–2020 (wzrost o 2,5 mld EUR) oraz obniżonych prognoz w przypadku pozostałych działów (spadek o 1,5 mld EUR).

Wzrost w przypadku działu 1b na lata 2014–2020 jest mechanicznym skutkiem uwzględnienia dodatkowego roku (2025), którego nie obejmowało ubiegłoroczne sprawozdanie. Ponadto przewiduje się, że operacje umorzenia zobowiązań przewidziane w dziale 2 na lata 2014–2020 zostaną przeprowadzone najpóźniej do 2025 r., ponieważ oczekuje się, że do tego czasu zostanie zrealizowana odpowiednia płatność końcowa.

W przypadku programów w ramach działów 1a, 3 i 4 na lata 2014–2020 spadek jest łącznym skutkiem aktualizacji założeń na przyszłe lata zgodnie z projektem budżetu na 2021 r. oraz przesunięcia okresu sprawozdawczego o jeden rok. W 2019 r. w tych trzech działach umorzono 1,3 mld EUR w odniesieniu do programów sprzed 2014 r. i kwota ta nie jest już uwzględniona w obecnej prognozie.

2.3.2. Ewolucja poziomu zobowiązań pozostających do spłaty

Nagromadzenie zobowiązań pozostających do spłaty jest naturalnym skutkiem wykonania budżetu UE ze środkami zróżnicowanymi i nominalnie rosnącej wielkości budżetu UE na przestrzeni lat. Oczekuje się, że zobowiązania pozostające do spłaty na początku okresu sprawozdawczego będą wynosić około 308 mld EUR. Dla porównania prognoza zobowiązań pozostających do spłaty na koniec 2020 r. w ubiegłorocznym sprawozdaniu wyniosła 303 mld EUR.

Ta zmiana prognozy zobowiązań pozostających do spłaty wynika z kilku elementów. Z końcem 2019 r. rzeczywiste zobowiązania pozostające do spłaty wynosiły 294 mld EUR⁷. Do tej pory zobowiązania w ramach budżetu na 2020 r., w tym wzmocnienia zaproponowane w projekcie budżetu korygującego nr 6, opiewały na kwotę 184 mld EUR, natomiast płatności kształtują się na poziomie 161,5 mld EUR. Doprowadziłoby to do wygenerowania w 2020 r. dodatkowych zobowiązań pozostających do spłaty w wysokości 22 mld EUR. Biorąc pod uwagę przewidywane przyspieszenie wdrażania polityki spójności w związku z realizacją inicjatyw CRII i CRII+, w 2020 r. mogą pojawić się dodatkowe potrzeby w zakresie płatności w wysokości 8–10 mld EUR. Do celów obliczenia zobowiązań pozostających do spłaty na koniec roku zakłada się, że dodatkowa kwota płatności w wysokości około 8 mld EUR zostanie zapisana w budżecie w dalszej części 2020 r. Rzeczywiste dodatkowe potrzeby można jednak określić ilościowo dopiero po przedłożeniu przez państwa członkowskie własnych prognoz dotyczących wdrażania ich programów operacyjnych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, które mają zostać przedłożone do dnia 31 lipca 2020 r.

Przewiduje się, że pod koniec 2025 r. kwota zobowiązań pozostających do spłaty będzie wynosić około 292 mld EUR, co oznacza spadek wartości nominalnej o 5% w ciągu pięciu analizowanych lat. Roczna ewolucja wielkości zobowiązań pozostających do spłaty jest nierównomierna i kwota ta rośnie w zależności od stosunku rocznych płatności do rocznych zobowiązań. W oparciu o wniosek Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 pułap płatności na lata 2021–

⁷ Kwota ta nie obejmuje 3,5 mld EUR zobowiązań pozostających do spłaty uzyskanych z wkładów państw trzecich, ponieważ odpowiednie płatności zostały już przekazane do budżetu UE.

2025 byłby nieco wyższy niż pułap zobowiązań. Wynika to z przyspieszenia płatności w pierwszych latach nowego okresu programowania w ramach wsparcia reagowania na COVID-19 wypłacanego z budżetu UE. Nie przewiduje się zmniejszenia potrzeb w zakresie płatności w latach 2023–2025 głównie z powodu połączenia celu dotyczącego pierwszego automatycznego umorzenia zobowiązań w odniesieniu do nowych programów na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz celu dotyczącego umorzenia zobowiązań n+3 w odniesieniu do ostatniej transzy funduszy ESI na lata 2014–2020 oraz zamknięcia tych programów. Ogólnie rzecz biorąc, płatności w ciągu pięciu lat objętych sprawozdaniem przekroczyłyby poziom zobowiązań o około 6,6 mld EUR. W połączeniu z przewidywanymi operacjami umorzenia zobowiązań w tym samym okresie doprowadziłyby to do odwrócenia tendencji wzrostowej zobowiązań pozostających do spłaty.

2.4. Dochody

Budżet UE jest finansowany z zasobów własnych i innych dochodów. Całkowita kwota zasobów własnych niezbędna do sfinansowania budżetu jest uwarunkowana łączną kwotą wydatków pomniejszoną o inne dochody. W związku z tym prognoza dochodów budżetu UE na lata 2021–2025 opiera się na zasadzie, zgodnie z którą wydatki muszą odpowiadać dochodom, a zatem całkowita wartość dochodów musi być równa całkowitej wartości wydatków.

Zgodnie z Umową o wystąpieniu (część V) od 2021 r. Zjednoczone Królestwo wniesie wkład do budżetu UE w odniesieniu do zobowiązań pozostających do spłaty w ramach WRF na lata 2014–2020 i poprzednich perspektyw finansowych (zobowiązania pozostające do spłaty na koniec 2020 r.), a także do zobowiązań emerytalnych i innych elementów rozliczenia finansowego. Wkład Zjednoczonego Królestwa będzie odpowiadał jego udziałowi w finansowaniu tych zobowiązań. Będzie on stanowił „inne dochody” wpłacane do budżetu UE, które nie są zasobami własnymi Unii.

Całkowite zasoby własne UE w danym roku nie mogą przekraczać pułapu zasobów własnych. Komisja zaproponowała podwyższenie tego pułapu do 1,40% dochodu narodowego brutto państw członkowskich UE z dniem 1 stycznia 2021 r. w celu zapewnienia mechanicznego zmniejszenia nominalnej kwoty zasobów własnych odpowiadającej obecnemu pułapowi wynoszącemu 1,20% DNB Unii z powodu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE oraz pogorszenia koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19. Do czasu wejścia w życie nowej decyzji w sprawie zasobów własnych nadal będzie obowiązywać obecny pułap.

W ujęciu nominalnym 1,20% dochodu narodowego brutto całej UE przekłada się na 168 mld EUR w 2021 r. Poziom ten pozostawiłby margines w wysokości zaledwie 2,4 mld EUR między pułapem zasobów własnych a proponowanym pułapem płatności. Ze względów prawnych pułap środków na płatności w wieloletnich ramach finansowych nie może przekraczać pułapu zasobów własnych, a zasada należytego zarządzania finansami wymaga dodatkowo utrzymywania bufora bezpieczeństwa. Komisja zaproponowała podwyższenie pułapu zasobów własnych na następny okres do 1,40% dochodu narodowego brutto UE i jest sprawą zasadniczą, by nowa decyzja w sprawie zasobów własnych została przyjęta i zatwierdzona przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi do końca 2020 r. Do momentu formalnego wejścia w życie pułapu zasobów własnych pułap płatności na 2021 r. będzie musiał być zgodny z obecnymi ograniczeniami.

Rzeczywiste potrzeby w zakresie zasobów własnych określa się jednak na podstawie planowanych płatności po odliczeniu spodziewanych innych dochodów, a nie na podstawie pułapu płatności w wieloletnich ramach finansowych. Na 2021 r. zasoby własne niezbędne do sfinansowania budżetu szacuje się na 155 mld EUR. Oznaczałoby to *de facto* pozostawienie marginesu w wysokości 13 mld EUR poniżej obecnego pułapu zasobów własnych wynoszącego 1,20% dochodu narodowego brutto na pokrycie zobowiązań warunkowych UE i innych nieprzewidzianych potrzeb.

3. ZAŁOŻENIA DOTYCZĄCE PROGNOZY

3.1. Założenia szczegółowe według głównych elementów wydatków

3.1.1. Fundusze ESI na lata 2014–2020 oraz fundusze polityki spójności na lata 2021–2027

Prognoza płatności na rzecz funduszy ESI na lata 2014–2020 opiera się na dotychczasowych doświadczeniach związanych ze złożonymi wnioskami o płatność okresową, które przedstawiono jako odsetek całkowitej puli środków finansowych. Dla każdego z funduszy wykorzystuje się określone profile płatności. Ponadto uwzględniono również wpływ na płatności wynikający z zaproponowanych działań w odpowiedzi na COVID-19 (zob. pkt 2.2 Płatności z tytułu zobowiązań sprzed 2021 r.).

W przypadku funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 przewidywane płatności zależą od założeń kluczowych parametrów wdrażania polityki, które stanowią obecnie element negocjacji w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych. Obecna prognoza opiera się na parametrach wynikających z aktualnego stanu negocjacji (0,5% jako płatności zaliczkowe za każdy rok od 2021 do 2026 r. rozliczane przy zamknięciu programów, wskaźnik zatrzymania wynoszący 5%, brak rezerwy wykonania). Profile wniosków o płatność okresową oszacowano w celu odzwierciedlenia stopniowego wprowadzania zasady umorzenia zobowiązań n+2, z późniejszymi zmianami, aby umożliwić pewne odstępstwa w odniesieniu do pierwszych transz zobowiązań. Dalsze zmiany tych parametrów w czasie trwających negocjacji będą miały wpływ na płatności związane z funduszami polityki spójności w latach 2021–2027.

3.1.2. Płatności bezpośrednie i działania rynkowe w ramach wspólnej polityki rolnej

Jeżeli chodzi o środki przeznaczone na Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, są one w większości nieodróżniane, a większość środków związanych z płatnościami bezpośrednimi na rzecz rolników zwraca się zazwyczaj państwu członkowskiemu podczas pierwszych miesięcy kolejnego roku budżetowego.

W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich uwzględniono wnioski w sprawie udzielenia rolnikom jednorazowego zryczałtowanego wsparcia dochodów w ramach działań UE w odpowiedzi na COVID-19 poprzez przyspieszenie płatności na 2021 r.

3.1.3. Pozostałe programy i fundusze

Jeżeli chodzi o ogół pozycji wydatków (np. badania naukowe i innowacje, projekty infrastrukturalne na dużą skalę, polityki wewnętrzne i zewnętrzne), prognozy dotyczące płatności z tytułu zobowiązań zatwierdzonych w obecnych ramach finansowych opierają się na projekcie

budżetu na 2021 r. oraz towarzyszących mu harmonogramach płatności w podziale na poszczególne linie budżetowe.

Założenia przyjęte do oszacowania płatności niezbędnych do realizacji nowej generacji programów wydatków nie zmieniły się w porównaniu z ubiegłoroczną prognozą. Roczne potrzeby w zakresie płatności obliczono przy wykorzystaniu danych statystycznych w zakresie faktycznego wdrażania w ciągu 10 lat odpowiednich obecnych programów i związanych z nimi wcześniejszych programów z lat 2007–2013. Jeżeli chodzi o programy, w przypadku których nie istnieją programy wcześniejsze, szacunkowa kwota płatności opiera się na doświadczeniach w zakresie realizacji podobnego rodzaju działań dostosowanych do konkretnych elementów nowych programów. Jednak w odniesieniu do tegorocznej prognozy środki na zobowiązania przewidziane w odniesieniu do każdego programu, na których podstawie prognozuje się płatności, zostały zaktualizowane w celu odzwierciedlenia zmienionego wniosku Komisji w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych.

3.1.4. Administracja

Wydatki administracyjne (dział 7 na lata 2021–2027) opierają się na środkach niezróżnicowanych; pełnemu przekształceniu w płatności ulegają proponowane pułapy wydatków na dział 7 w latach 2021–2025.

Ta sama zasada dotyczy także dotacji na agencje zdecentralizowane, które są finansowane poza działem administracyjnym.

3.2. Założenia dotyczące prognozowania dochodów

3.2.1. Mające zastosowanie przepisy

W swoim wniosku z 2018 r. dotyczącym decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych⁸ Komisja zaproponowała nowe przepisy dotyczące zasobów własnych Unii. Przyjęcie nowej decyzji wymaga jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich oraz zatwierdzenia zgodnie z krajowymi wymogami konstytucyjnymi. Po wejściu w życie nowej decyzji będzie ona stosowana od dnia 1 stycznia 2021 r. Jeżeli data wejścia w życie przypadnie po styczniu 2021 r., decyzja będzie miała moc wsteczną. Dlatego prognoza dochodów przedstawiona w niniejszym sprawozdaniu opiera się na parametrach określonych we wniosku Komisji z 2020 r. dotyczącym nowej decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych w odniesieniu do wszystkich lat okresu sprawozdawczego (2021–2025). Natomiast projekt budżetu na 2021 r. odzwierciedla obecnie obowiązujące parametry określone w decyzji w sprawie zasobów własnych⁹ z 2014 r.

⁸COM (2018) 325 final z 2.5.2018, zmieniony COM (2020) 445 final z 28.5.2020.

⁹Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, 2014/335/UE, Euratom: Dz.U. L 168 z 4.6.2014, s.105.

3.2.2. Tradycyjne zasoby własne

Przewiduje się, że należności celne w latach 2022–2025 będą rosły w takim samym tempie jak nominalny dochód narodowy brutto każdego państwa członkowskiego, począwszy od poziomu należności celnych brutto przewidzianego dla budżetu na 2021 r.¹⁰

W odniesieniu do dochodów oszacowanych w niniejszym sprawozdaniu zakłada się, że państwa członkowskie zatrzymają 10% należności celnych jako koszty poboru, jak określono we wniosku Komisji dotyczącym decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych¹¹. Dla orientacji – obecny wskaźnik wynosi 20%. Nowy wskaźnik jest obecnie negocjowany w ramach pakietu wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027. Potencjalny wzrost wskaźnika zatrzymania powyżej poziomu określonego we wniosku Komisji obniżyłby poziom tradycyjnych zasobów własnych, co należałoby zrównoważyć wyższymi wkładami krajowymi.

3.2.3. Wkłady krajowe i dochody z nowych zasobów własnych

Wkłady krajowe (w postaci zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto i zasobów własnych opartych na VAT) oraz potencjalne nowe zasoby własne wypełniają lukę w celu zrównoważenia dochodów i prognozowanych wydatków.

W maju 2018 r. Komisja zaproponowała dywersyfikację źródeł dochodów za pomocą koszyka nowych zasobów własnych, który przyczyniłby się do realizacji priorytetów UE w takich obszarach, jak zmiana klimatu, gospodarka o obiegu zamkniętym i sprawiedliwe opodatkowanie. Koszyk ten obejmował dochody związane z systemem handlu uprawnieniami do emisji, wkład krajowy obliczany na podstawie niepoddawanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych oraz zasoby oparte na wspólnej skonsolidowanej podstawie opodatkowania osób prawnych. Ponadto Komisja ogłosiła, że zaproponuje również dodatkowe nowe zasoby własne na późniejszym etapie w latach 2021–2027¹².

Dokładna wysokość wkładów krajowych oraz dochody z nowych zasobów własnych będą znane dopiero po tym, jak państwa członkowskie uzgodnią następny długoterminowy budżet i system zasobów własnych.

3.2.4. Inne dochody

Inne dochody wpłacane do budżetu UE zwykle obejmują składki pracowników, dochody wynikające z działalności administracyjnej instytucji, wkłady i zwroty związane z umowami i programami unijnymi, odsetki za zwłokę i grzywny, dochody z tytułu operacji zaciągania i udzielania pożyczek oraz dochody różne – a także nadwyżki z poprzednich lat. Biorąc pod uwagę zmienność tych składników, większość z nich jest trudna do przewidzenia. W związku z tym

¹⁰ W tym należności celne ustanowione przez Zjednoczone Królestwo w listopadzie i grudniu 2020 r., które zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 609/2014 są wymagalne przez Zjednoczone Królestwo odpowiednio w dniach 20 stycznia 2021 r. i 22 lutego 2021 r. Na podstawie art. 136 ust. 1 i 3 lit. b) Umowy o wystąpieniu wspomniane należności celne należy nadal uważać za zasoby własne na 2021 r.

¹¹ COM(2018) 325 final z 2.5.2018, zmieniony COM(2020) 445 final z 28.5.2020.

¹² COM/2020/442 final z 27.5.2020.

zakłada się, że kwota uwzględniona w budżecie na 2020 r. (tj. 2 mld EUR) pozostanie nominalnie stała w okresie objętym sprawozdaniem (2021–2025).

Od 2021 r. oprócz wyżej wymienionych pozycji pozostałe dochody wpłacane do budżetu UE będą obejmowały również wkład Zjednoczonego Królestwa wynikający z Umowy o wystąpieniu w odniesieniu do zobowiązań pozostających do spłaty i zobowiązań emerytalnych, jak również inne odpowiednie elementy rozliczenia finansowego¹³. W odniesieniu do 2021 r. proponowane finansowanie projektu budżetu na 2021 r. odzwierciedla wkład Zjednoczonego Królestwa.

Wkład Zjednoczonego Królestwa w odniesieniu do zobowiązań pozostających do spłaty w ramach WRF na lata 2014–2020 oraz poprzednich perspektyw finansowych¹⁴ jest ustalany poprzez zastosowanie tymczasowego udziału Zjednoczonego Królestwa, zdefiniowanego¹⁵ jako stosunek zasobów własnych, które mają zostać udostępnione przez Zjednoczone Królestwo w latach 2014–2020, i środków udostępnionych w tym okresie przez wszystkie państwa członkowskie i Zjednoczone Królestwo do prognozowanego poziomu płatności z tytułu zobowiązań pozostających do spłaty dla każdego roku od 2021 do 2025 r. Roczny wkład Zjednoczonego Królestwa uwzględnia warunki płatności określone w art. 148 Umowy o wystąpieniu.

W odniesieniu do płatności związanych ze zobowiązaniami emerytalnymi nie można przewidzieć żadnej kwoty, ponieważ wkład byłby ustalany co roku na podstawie faktycznych beneficjentów, łącznych praw po okresie zatrudnienia oraz innych szczególnych elementów określonych w art. 142 projektu Umowy o wystąpieniu. Wyjątek stanowi zobowiązanie emerytalne wskazane w art. 142 ust. 5, które tymczasowo zostało wyrażone ilościowo i uwzględnione we wkładzie Zjednoczonego Królestwa na lata 2021–2025.

4. WNIOSKI

Tegoroczne sprawozdanie dotyczące prognozy obejmuje pierwsze pięć lat kolejnych wieloletnich ram finansowych, które są nadal przedmiotem negocjacji. Prognoza dotycząca płatności opiera się zatem na zmienionym wniosku Komisji w sprawie kolejnych ram finansowych z maja 2020 r., a także na wzmocnieniu programów w 2020 r. zgodnie z inicjatywami inwestycyjnymi w odpowiedzi na koronawirusa (CRII i CRII+) i budżetami korygującymi nr 1 i nr 2 oraz projektem budżetu korygującego nr 6.

Zgodnie z tymi propozycjami płatności w pierwszych latach nowego okresu programowania wzrosną w porównaniu z ubiegłorocznymi szacunkami i osiągną poziom przewyższający proponowane pułapy zobowiązań. Pozwoli to odwrócić tendencję wzrostową zobowiązań

¹³ Wszystkie elementy wkładu Zjednoczonego Królestwa są wskazane w art. 148 Umowy o wystąpieniu. W obliczeniach uwzględniono jedynie te elementy wkładu Zjednoczonego Królestwa, które można określić ilościowo na tym etapie, a mianowicie tymczasowy wkład Zjednoczonego Królestwa w finansowanie płatności z tytułu zobowiązań pozostających do spłaty przed 2021 r. i zobowiązań emerytalnych zgodnie z art. 142 ust. 5 Umowy o wystąpieniu.

¹⁴ Z wyjątkiem zobowiązań pozostających do spłaty wynikających z proponowanego projektu budżetu korygującego nr 6 do budżetu na 2020 r.

¹⁵ Udział Zjednoczonego Królestwa jest zdefiniowany w art. 139 Umowy o wystąpieniu.

pozostających do spłaty. Na podstawie wniosków Komisji zobowiązania pozostające do spłaty zmniejszyłyby się o 5% do końca 2025 r.

Szczególną uwagę należy zwrócić na płatności w 2021 r. Podwyższenie stawek płatności zaliczkowych w ramach polityki spójności miałyby natychmiastowy wpływ na potrzeby w zakresie płatności. Jednak do czasu, aż obecny pułap zasobów własnych wynoszący 1,20% dochodu narodowego brutto zostanie formalnie zastąpiony nowym pułapem, nie będzie możliwości, by podnieść pułap płatności na 2021 r. wyżej niż określono we wniosku Komisji, co doprowadziłoby bezpośrednio do powstania nadmiernych zaległości w płatnościach.

Tabela 1 – Prognoza długoterminowa przyszłych wpływów do budżetu UE i wpływów z tego budżetu na lata 2021–2025

W mld EUR, według cen bieżących

Wniosek Komisji w sprawie WRF na lata 2021–2027
DB2021 2022 2023 2024 2025

WYPŁYWY					
Pulap zobowiązań	164,9	167,1	171,8	176,1	181,4
Pulap płatności	165,6	170,1	174,5	178,0	181,6
Środki na zobowiązania	163,1	167,1	171,8	176,1	181,4
Środki na płatności	161,8	170,1	174,5	178,0	181,6
w tym płatności z tytułu zobowiązań sprzed 2021 r.	97,2	82,3	52,0	32,6	18,4
1. Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	13,4	8,8	6,4	4,6	3,8
2. Spójność i wartości	57,5	49,9	28,7	22,4	10,7
w tym 2a. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	56,6	49,3	28,4	22,3	10,7
3. Zasoby naturalne i środowisko	15,9	14,2	9,0	1,0	1,0
W tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
4. Migracja i zarządzanie granicami	1,5	1,0	0,5	0,3	0,1
5. Odporność, bezpieczeństwo i obrona	1,3	0,7	0,6	0,2	0,1
6. Sąsiedztwo i świat	7,6	7,7	6,7	4,2	2,6
7. Europejska administracja publiczna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
w tym płatności z tytułu zobowiązań z lat 2021–2025*	64,7	87,8	122,5	145,4	163,2
1. Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	4,2	12,4	14,7	17,0	18,5
2. Spójność i wartości	5,1	7,2	28,7	42,7	55,5
w tym 2a. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	2,1	2,5	22,8	35,0	46,8
3. Zasoby naturalne i środowisko	40,4	47,1	54,5	56,6	56,9
W tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	40,1	41,1	41,5	41,9	41,7
4. Migracja i zarządzanie granicami	1,2	2,8	3,4	3,7	4,2
5. Odporność, bezpieczeństwo i obrona	0,5	1,3	1,6	1,9	2,4
6. Sąsiedztwo i świat	2,8	5,7	8,0	11,4	13,2
7. Europejska administracja publiczna	10,4	11,2	11,7	12,1	12,4
Inne instrumenty szczególne**	1,7	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Środki na płatności ogółem, w tym instrumenty szczególne	163,5	170,1	174,5	178,0	181,6
WPLYWY					
Pulap zasobów własnych wyrażony jako odsetek dochodu narodowego brutto UE	1,40%	1,40%	1,40%	1,40%	1,40%
Pulap zasobów własnych wyrażony w mld EUR***	196,0	202,9	210,1	217,8	223,9
Zasoby własne ogółem****:	154,6	157,4	164,8	171,2	176,6
w tym kwota netto tradycyjnych zasobów własnych	19,7	19,9	20,6	21,4	22,0
w tym wkłady krajowe i nowe zasoby własne****	134,8	137,4	144,1	149,8	154,6
Inne dochody (w tym tymczasowy wkład Zjednoczonego Królestwa)	8,9	12,7	9,7	6,8	4,9
Dochody ogółem	163,5	170,1	174,5	178,0	181,6

* W latach 2022–2025: płatności z tytułu potencjalnego wykorzystania marginesów dodano do łącznej kwoty dla każdego działu i wstępnie rozłożono proporcjonalnie do płatności działów.

** Wskazane kwoty odpowiadają płatnościom przewidzianym w projekcie budżetu na 2021 r. dla Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, Funduszu Solidarności oraz rezerwy na pomoc nadzwyczajną. Ze względu na szczególny charakter tych instrumentów nie można prognozować ich wykorzystania po 2021 r. Środki na te instrumenty uznaje się za wykraczające poza pułapy wieloletnich ram finansowych do celów obliczenia odpowiadających marginesów. Założenie takie przyjęto również w przypadku środków związanych z instrumentem elastyczności.

*** Obliczone na podstawie najnowszej prognozy gospodarczej dochodu narodowego brutto UE-27 na lata 2021–2025.

**** Tradycyjne zasoby własne szacuje się na podstawie wskaźnika zatrzymania kosztów poboru wynoszącego 10%.

Wkłady krajowe obejmują zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto, zreformowane zasoby własne oparte na podatku od wartości dodanej oraz nowe zasoby własne określone we wniosku Komisji w sprawie WRF na lata 2021–2027.

Tabela 2 – Prognoza operacji umorzenia zobowiązań na lata 2021–2025

w mld EUR, według cen bieżących

Umorzenie zobowiązań	W latach 2021-2025
1. Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	-1,0
2. Spójność i wartości	-5,1
w tym: spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	-5,0
3. Zasoby naturalne i środowisko	-2,1
4. Migracja i zarządzanie granicami	-0,6
5. Odporność, bezpieczeństwo i obrona	-0,1
6. Sąsiedztwo i świat	-0,1
7. Europejska administracja publiczna	0,0
OGÓŁEM	-9,0

* Nie przewiduje się żadnych operacji umorzenia zobowiązań w odniesieniu do zobowiązań zaproponowanych w ramach finansowych na lata 2021–2027.

Tabela 3 – Zmiana łącznej kwoty zobowiązań pozostających do spłaty w latach 2021–2025

w mld EUR, według cen bieżących

Zobowiązania pozostające do spłaty do końca 2020 r.*	Zobowiązania 2021–2025	Płatności 2021–2025	Umorzenie zobowiązań	Zobowiązania pozostające do spłaty do końca 2025 r.
(a)	(b)	(c)	(d)	(a+b-c+d)
307,9	859,4	866,1	-9,0	292,3

W tym:

WRF na lata 2014–2020				
307,9	n.d.	282,6	-9,0	16,3
WRF na lata 2021-2027				
n.d.	859,4	583,5	-	275,9

* Zobowiązania pozostające do spłaty nie obejmują zobowiązań wynikających z dochodów zewnętrznych przeznaczonych na określony cel.