



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 72 (1645), 21 maja 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Wieloletnie ramy finansowe UE na lata 2021–2027: propozycje Komisji Europejskiej

Sebastian Płóciennik

*Z projektu unijnych budżetów na kolejne lata zaprezentowanych przez Komisję Europejską wyłaniają się trzy zasadnicze cele: zachowanie dotychczasowego potencjału finansowego UE, wzmocnienie poziomu wspólnotowego oraz dokonanie przesunięć w polityce wydatkowej na korzyść nowych priorytetów. Spory wokół nich między państwami członkowskimi są nieuniknione. Zapowiada to długą drogę do ostatecznego kompromisu.*

Każda z prezentowanych w przeszłości wieloletnich ram finansowych (WRF) była czymś więcej niż księgowym zapisem: stanowiła dokument polityczny, pokazujący podejście do nowych wyzwań i kierunek ewolucji integracji europejskiej. Nie inaczej jest obecnie. Na początku maja br. Komisja Europejska przedstawiła plan na lata 2021–2027, który ma być odpowiedzią na brexit, zagrożenia zewnętrzne, zmiany w gospodarce światowej, problemy społeczne, a także różnice interesów między państwami członkowskimi. Jego najważniejsze punkty to utrzymanie wielkości budżetu, wzmocnienie kompetencji na poziomie wspólnotowym oraz przesunięcia w strukturze wydatków odzwierciedlające nowe priorytety polityczne.

**Więcej Unii.** Według Komisji wieloletni budżet ma sięgnąć 1135 mld euro (zobowiązania, ceny z 2018 r.), co realnie przekłada się na utrzymanie poziomu wydatków z lat 2014–2020. Ze względu na wyjście Wielkiej Brytanii kwota ta oznacza jednak wzrost relacji do dochodu narodowego brutto UE z 1,03% do 1,11%. To sygnał polityczny: mimo brexitu integracja nadal się rozwija.

W realizacji planu mają pomóc: stopniowa likwidacja rabatów w składkach członkowskich, obniżenie z 20% do 10% kwoty, którą państwa zatrzymują przy poborze ceł, a także uproszczenia w zasobach własnych opartych na podatku od wartości dodanej (VAT). Spore nadzieje Komisja pokłada w nowych źródłach: 20-procentowym udziale w dochodach z systemu handlu uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub>, 3-procentowym podatku od osób prawnych, a także wpłatach państw członkowskich obliczanych na podstawie niepoddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych (0,80 euro za kilogram). Łącznie mają one przynosić 22 mld euro rocznie i przy okazji wzmocnić element wspólnotowy w integracji.

Podobnie należy odczytywać znaczenie nowego instrumentu kontroli nad sposobem korzystania państw członkowskich ze wspólnych środków. Komisja proponuje uzależnienie finansowania od praworządności, np. istnienia niezależnego sądownictwa. Jeśli uzna, że w danym państwie istnieją problemy w tej sferze i nie ma warunków do należytego nadzoru nad wydatkami, może skierować do Rady wnioski o restrykcje w dostępie do środków. Szanse na jego przeforsowanie będą wysokie, ponieważ do odrzucenia konieczna będzie większość kwalifikowana. Pozycja Komisji Europejskiej wobec państw ulegnie zatem wzmocnieniu.

**Zmiany w wydatkach.** Projekt nowych WRF sygnalizuje stopniowe zmiany w strukturze wydatków. Dominujące pule polityki rolnej i polityki spójności mają zostać zmniejszone o ok. 5%. Nie chodzi jednak wyłącznie o zmiany ilościowe. W polityce spójności kryteriami przyznania środków, oprócz poziomu PKB na

mieszkańca, mają być również stopa bezrobocia czy problemy z integracją imigrantów. Oznacza to, że wsparcie trafi nie tylko do najbiedniejszych regionów Unii, lecz również do zamożniejszych, choć zmagających się z poważnymi trudnościami.

Ograniczeniu środków na tradycyjne polityki UE odpowiada wzrost znaczenia innych celów. Można je zgrupować wokół dwóch haseł: poprawy konkurencyjności gospodarki oraz zwiększenia bezpieczeństwa UE.

W sferze ekonomicznej Komisja proponuje 50% więcej środków na innowacje i badania poprzez przeznaczenie 100 mld euro na programy Horyzont Europa i Euratom, a także podwyższenie do 12 mld euro wydatków na gospodarkę cyfrową. Budżet ma mieć nowe narzędzia dla strefy euro. Chodzi o 25-miliardowy program wspierania reform strukturalnych, środki na przyspieszenie przygotowań do członkostwa w unii monetarnej oraz Europejski Instrument Stabilizacji Inwestycji (30 mld euro), z którego mają być udzielane pożyczki na realizację inwestycji w okresach gorszej koniunktury. Rośnie znaczenie walki ze zmianami klimatu: łącznie 25% budżetu UE ma wspierać transformację energetyczną. Komisja wysłała także mocny sygnał do młodzieży, zapowiadając m.in. podwojenie środków na mobilność w ramach programu Erasmus+ (30 mld euro).

W nowych WRF przewidziano wiele środków na bezpieczeństwo i zapobieganie kryzysom. Zwraca uwagę zwłaszcza trzykrotny wzrost wydatków – do 33 mld euro – na ochronę granic zewnętrznych, politykę migracyjną i azylową. Pozwoli to np. na zatrudnienie do 2027 r. 10 tys. strażników granicznych. Na politykę bezpieczeństwa Komisja chce przeznaczyć 40% środków więcej (4,8 mld euro) niż w obecnej perspektywie, ponadto ma powstać Fundusz Obrony dysponujący 13 mld euro na wspieranie badań w zakresie technologii militarnych i zdolności obronnych oraz specjalną pulą na dostosowanie infrastruktury transportowej do mobilności wojsk (6,5 mld euro). W perspektywie finansowej zwraca również uwagę znaczący wzrost wydatków na działania zewnętrzne (o 26% do 120 mld euro), co ma umożliwić organizowanie misji pokojowych i stabilizacyjnych w krajach trzecich oraz – co jest nowością – budowanie rezerwy finansowej na niwelowanie skutków kryzysów, np. nowych fal migracji.

**Wnioski.** Propozycje Komisji Europejskiej to pierwszy ruch w rozpoczynających się negocjacjach. Jeśli nowe WRF mają być stosowane od 2021 r., ostateczne ustalenia powinny zapaść wiosną 2019 r. na szczycie UE w Sibiu, tuż przed wyborami do Parlamentu Europejskiego i powołaniem nowej Komisji. Do tego konieczne byłoby szybkie zawarcie kompromisów między państwami członkowskimi we wskazanych w projekcie WRF obszarach zmian. Nie będzie to jednak łatwe.

Utrzymanie realnego poziomu wydatków wywoła sprzeciw niektórych płatników unijnego budżetu. Choć płacące najwięcej Niemcy i Francja akceptują wyższe składki, inni, jak Holandia i Szwecja, już teraz kontestują plany Komisji. W ich opinii mniejsza Unia nie potrzebuje większych środków i kompetencji na poziomie wspólnotowym, lecz skutecznych reform strukturalnych. Przeszkodą w negocjacjach może stać się także instrument kontroli praworządności. Zastrzeżeń należy oczekiwać głównie od członków z Europy Środkowej (sprzeciw podniosły m.in. Bułgaria i Rumunia, dołączy do nich Polska, jeśli nie dojdzie do zakończenia procedury art. 7 TUE), którzy obawiają się, że nowa procedura osłabi ich pozycję w sporach z unijnymi instytucjami. Będą oni szukać sojuszników wśród rządów, które sceptycznie oceniają dalsze wzmacnianie pozycji Komisji Europejskiej wobec państw narodowych.

Długich i trudnych negocjacji należy spodziewać się w obszarze wydatków. Cięcia w obszarze rolnictwa i spójności z pewnością podgrzeją tradycyjny, znany z poprzednich rund spór między beneficjentami tych polityk a państwami domagającymi się przesunięcia środków na inne cele, a nawet renacjonalizacji wydatków. Do tego dojdzie konkurencja między dotychczasowymi głównymi adresatami polityki spójności z Europy Środkowej a domagającymi się większego wsparcia państwami południa. Pierwsi będą obstawać przy stosowaniu kryterium dochodu narodowego na mieszkańca przy alokacji środków, drudzy zaś wskazywać na konieczność uwzględnienia poziomu bezrobocia i wysokich kosztów ponoszonych w związku z napływem imigrantów, aż po fakt, że kraje ostatnich rozszerzeń rozwinęły się na tyle, że nie potrzebują już wsparcia w dotychczasowej formie.

Spory będą prowokowane także przez inne polityki sektorowe – np. energię i klimat. Zwolennicy bardziej radykalnej transformacji będą oczekiwać nie tylko zwiększenia wydatków w tym obszarze, ale też wycofania wsparcia dla projektów energetyki węglowej, sprzecznych z celami porozumienia paryskiego. Oznacza to konflikt np. z Polską, która nie zamierza w szybkim tempie odchodzić od tego surowca. Trudne negocjacje zapowiadają się także w kwestii zwiększenia inwestycji w gospodarkę cyfrową i innowacje. Kraje biedniejsze obawiają się, że gros tych środków trafi do najlepiej rozwiniętych centrów gospodarczych zdolnych do współfinansowania wielkich projektów.

Opisane wyżej spory zwiększają prawdopodobieństwo wydłużenia negocjacji. Nie można wykluczyć, że ich finał nastąpi dopiero w drugiej połowie 2020 r. Wtedy prezydencję obejmą Niemcy, które nie będą mogły sobie pozwolić na fiasko rozmów. Niektórzy negocjatorzy zapewne uwzględnią to w swoich kalkulacjach, licząc, że Angela Merkel będzie musiała sięgnąć po metodę dobrze znaną z czasów Helmuta Kohla i „zapłacić” za ostateczny kompromis z niemieckiego budżetu.