PISM POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

NR 84 (3218), 24 LISTOPADA 2026 © PISM

BIULETYN

Kontrowersje wokół modelu wdrażania wieloletniego budżetu UE 2028–2034

Melchior Szczepanik

W ramach kolejnego wieloletniego budżetu UE Komisja Europejska (KE) chce ponownie wykorzystać formułę „pieniądze za reformy", która była rdzeniem funduszu odbudowy Next Generation EU (NGEU), uruchomionego w związku z pandemią COVID-19. Intencją KE jest bardziej skuteczne ukierunkowanie wydatków na unijne priorytety, ale również uelastycznienie struktury budżetu. Propozycję zaakceptowały państwa członkowskie, lecz Parlament Europejski i władze regionalne, które obawiają się utraty wpływu na wdrażanie budżetu, zabiegają o jej modyfikację.

W projekcie nowych wieloletnich ram finansowych UE (WRF) na lata 2028–2034 KE zaproponowała połączenie budżetów kilku wspólnotowych polityk (w tym rolnej i spójności) i programów w jeden superfundusz. Ma on mieć wartość 771 mld euro w cenach z 2025 r. (43,7% WRF) i ma być wdrażany zgodnie z modelem NGEU. Rządy państw członkowskich miałyby przedstawić strategie wykorzystania środków przygotowane w porozumieniu z władzami regionalnymi, zawierające zestaw celów (tzw. kamieni milowych) dostosowanych do potrzeb krajowych, lecz jednocześnie skoncentrowanych na realizacji priorytetów określonych na poziomie wspólnotowym. W reżimie NGEU były to krajowe plany odbudowy (KPO), a w obecnej propozycji noszą nazwę Planów partnerstwa krajowego i regionalnego (PPKR). Punktem odniesienia mają być m.in. zalecenia sformułowane w ramach Semestru Europejskiego, czyli przeglądu na forum UE polityk budżetowych i gospodarczych państw członkowskich. Państwa miałyby otrzymać pieniądze dopiero po stwierdzeniu przez KE i Radę UE (większością kwalifikowaną), że cele wyznaczone w PPKR zostały osiągnięte.

W stronę bardziej elastycznej formuły budżetu. Choć dotychczasowe oceny wykorzystania środków z NGEU nie są jednoznacznie pozytywne, KE podkreśla, że model finansowania uzależnionego od wyników (*performance-based funding*) jest sposobem na maksymalizację efektów funduszy UE. Komisja odgrywa w tym modelu kluczową rolę, gdyż zarówno plany, jak i wnioski państw o płatność wymagają jej akceptacji. Koronnym argumentem KE na poparcie proponowanego rozwiązania jest większa swoboda dostosowania go do zmian otoczenia międzynarodowego i potrzeb poszczególnych państw. Ursula von der Leyen podkreślała, że obecnie 90% środków w budżecie UE jest przypisanych do konkretnych programów, co utrudnia reagowanie na kryzysy i nowe wyzwania. Tymczasem superfundusz, choć narzuca państwom pewne ramy (np. 261 mld euro ma być wykorzystanych na dopłaty bezpośrednie dla rolników), zawiera również pulę środków (ponad 200 mld euro), którą mogą one względnie swobodnie wykorzystać na rzecz szeroko rozumianej spójności i rozwoju gospodarczego. Ponadto 5% środków zarezerwowano na działania w sytuacjach kryzysowych, a sposób wydania 15% będzie można zaplanować dopiero w czasie śródokresowego przeglądu budżetu. Ograniczenie liczby programów i planowanie wydatków w ramach jednego spójnego planu ma z kolei pozwolić na uniknięcie duplikacji, a także ograniczyć i uprościć formalności związane z ubieganiem się o fundusze.

Propozycja Komisji spotkała się z przychylnością płatników netto do unijnego budżetu, czyli państw określanych jako koalicja oszczędnych (Niemcy, Austria, Holandia i kraje nordyckie). Podzielają one przekonanie, że nowy model wdrażania budżetu silniej zobligowałby beneficjentów netto

do przeprowadzenia reform strukturalnych, sprzyjających wzrostowi gospodarczemu oraz ograniczeniu deficytu i długu publicznego. Dla oszczędnych ważne są również wzmocnione mechanizmy warunkowości dotyczące praworządności – jeśli KE stwierdzi jej naruszenia, może zablokować wypłaty za zgodą Rady wyrażoną większością kwalifikowaną. Beneficjenci netto, mniej entuzjastyczni wobec propozycji KE, nie zakwestionowali jej jednak. Wychodzą oni z założenia, że kluczowym aspektem negocjacji jest wielkość budżetu, a nie sposób jego wdrażania. Obawiają się, że kontestacja modelu „pieniądze za reformy" może utrudnić obronę budżetów polityki rolnej i spójności przed cięciami, których domaga się koalicja oszczędnych. Rada zaakceptowała model oparty na superfunduszu i PPKR (choć nie konkretne sumy) w czerwcu br.

Wątpliwości wobec NGEU 2.0. Największym przeciwnikiem superfunduszu jest Parlament Europejski. Posłowie uważają, że ich rola w ramach procesu będzie niewystarczająca. Przygotowywanie planów i ich ocena przebiegać mają głównie z wykorzystaniem dialogu KE i państw członkowskich. Posłowie wskazali ponadto, że formuła PPKR może doprowadzić do osłabienia wspólnotowego charakteru polityki rolnej i spójności. Większa swoboda przesuwania środków może wywołać silną konkurencję o zasoby wewnątrz państw członkowskich i przełożyć się na duże różnice w finansowaniu tych polityk, co z kolei grozi zakłóceniem funkcjonowania jednolitego rynku. Parlament żąda więc przypisania wszystkich środków do poszczególnych programów, by stworzyć bardziej przewidywalne warunki dla beneficjentów i oddalić niebezpieczeństwo nadmiernych różnic przy realizacji polityk. Oznaczałoby to utrzymanie struktury wydatków podobnej do obecnej.

Postulat ten popierają organy doradcze – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów. Wyraziły one obawy, że w nowym modelu wpływ władz regionalnych na sposób wykorzystania środków z polityki spójności będzie mniejszy. Wskazały ponadto, że beneficjenci funduszy na poziomie regionów mają ograniczony wpływ na realizację części reform, od których jest uzależnione uzyskanie funduszy.

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) uważa, że projekt KE nie eliminuje wszystkich problemów odnotowanych w pierwszych analizach wdrażania NGEU. Mnogość celów, które państwa mają osiągnąć w ramach PPKR, w połączeniu z wymogami horyzontalnymi (np. 43% wydatków musi być wykorzystanych na zadania związane z klimatem i środowiskiem) sprawia, że pod znakiem zapytania staje większa swoboda działania. Projekt wprowadzi też wiele uznaniowości w zakresie dokonywanej przez KE oceny odpowiedniego traktowania w planach wszystkich celów. Opiniowanie planów utrudni również brak precyzji w zakresie określenia niektórych kamieni milowych i kryteriów ich osiągnięcia. ETO wskazał, że Komisja na wyrost używa sformułowania o finansowaniu opartym na wynikach, ponieważ przy ocenie, czy zakładane cele zostały osiągnięte, będzie mogła często odnosić się do produktów (np. zakupionego sprzętu czy zorganizowanych kursów), a nie do rezultatu (np. poprawy kompetencji grupy odbiorców).

Wnioski i perspektywy. Akceptacja Rady UE w praktyce przesądza, że superfundusz i PPKR będą częścią nowych WRF mimo wątpliwości ważnych interesariuszy. Rada będzie jednak musiała poczynić w negocjacjach z PE pewne ustępstwa, które mogą dotyczyć przypisania części wolnych środków do konkretnych celów. Dla państw, szczególnie płatników netto, będzie to łatwiejsze do zaakceptowania niż zwiększenie budżetu – czego również domagają się eurodeputowani – i pozwoli im uniknąć potencjalnie kłopotliwej rywalizacji wewnętrznej o dostęp do funduszy unijnych. Będzie to oznaczało ograniczenie elastyczności planowania wydatków. Rada będzie również niechętna koncesjom, które zwiększałyby wpływ PE na tworzenie i ocenę PPKR.

Spór o model „pieniądze za reformy" nie jest jednak wyłącznie międzyinstytucjonalną rywalizacją. Jest także wyrazem poszukiwania najskuteczniejszego sposobu wydatkowania środków UE. W kontekście kryzysów ostatnich lat dążenie KE do stworzenia mechanizmu budżetowego, który umożliwi szybsze dostosowanie struktury wydatków do wyzwań stwarzanych przez ewolucję środowiska międzynarodowego, jest uzasadnione. Z kolei konieczność realizowania rosnącej liczby zadań z wykorzystaniem środków pozostających na niezmienionym poziomie tłumaczy starania o to, by pieniądze unijne były wydawane na cele przyjęte na poziomie wspólnotowym. Ważne jest również wzmocnienie instrumentów, które umożliwią szybkie odcięcie rządów naruszających wspólne wartości od unijnych pieniędzy. Sukces drugiego wcielenia modelu „pieniądze za reformy" będzie w dużym stopniu zależał od wdrożenia rekomendacji sformułowanych (przede wszystkim przez ETO) w analizach wprowadzania NGEU. Wskazują one na konieczność precyzyjnego sformułowania kamieni milowych oraz kryteriów ich osiągnięcia, a także zagwarantowania władzom regionalnym odpowiedniego wpływu na planowanie wydatków.

Wyzwaniem dla Polski będzie rozwiązanie kwestii spornych wokół wymiaru sprawiedliwości w sposób zgodny z orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości UE, by oddalić niebezpieczeństwo utraty dostępu do unijnych funduszy w związku z zarzutami o naruszenia praworządności. Kontrowersje wokół wdrażania polskiego KPO w branży HoReCa pokazują ponadto, że PPKR powinien ograniczać pole wykorzystywania środków wspólnotowych w sposób, który – choć poprawny formalnie – w ograniczonym stopniu przyczynia się do modernizacji państwa i gospodarki.

Redakcja: Jacek Foks, Rafał Tarnogórski, Marcin Terlikowski, Justyna Szczudlik
Jędrzej Czerep, Anna Maria Dyner, Amanda Dziubińska, Mateusz Piotrowski, Daniel Szeligowski, Jolanta Szymańska, Damian Wnukowski, Szymon Zaręba, Tomasz Żornaczuk