



Unia Europejska nowelizuje wieloletni budżet

Melchior Szczepanik

Rada Europejska osiągnęła 1 lutego kompromis w sprawie nowelizacji wieloletnich ram finansowych (WRF) 2021–2027. Porozumienie umożliwi uruchomienie pomocy finansowej dla Ukrainy, jednak pod wpływem państw będących płatnikami netto do unijnego budżetu znacznie ograniczono proponowane przez Komisję Europejską (KE) – i popierane przez Parlament (PE) – zwiększenie wydatków na inne cele. Ta decyzja kłóci się z ambitnymi planami UE w zakresie wsparcia przemysłu, cyfryzacji i zielonej transformacji. Po wykorzystaniu funduszu odbudowy Wspólnota będzie musiała rozważyć zwiększenie kolejnego wieloletniego budżetu, by zrealizować rosnącą liczbę priorytetów.

Kluczowym elementem nowelizacji WRF, przedstawionej przez KE w czerwcu ub.r., jest pakiet pomocowy, którego oficjalna nazwa brzmi Instrument na rzecz Ukrainy. Jego przyjęcie oznacza powstanie stabilnego i długoterminowego mechanizmu wsparcia finansowego. W ciągu czterech lat Ukraina ma otrzymać od UE 17 mld euro bezzwrotnych dotacji i 33 mld pożyczek. Środki na pożyczki KE pozyska na rynkach finansowych, natomiast na dotacje złożą się dodatkowe wpłaty państw członkowskich.

Zmiana stanowiska Węgier. Państwom Unii udało się przekonać Węgry, które uniemożliwiły przyjęcie pakietu podczas grudniowego szczytu Rady Europejskiej, do jego poparcia. Rząd Węgier wysuwał zastrzeżenia, wskazując m.in. na wysoki poziom korupcji na Ukrainie i ograniczone możliwości weryfikacji, czy pomoc jest właściwie wykorzystywana. Państwa członkowskie i instytucje UE są jednak przekonane, że rzeczywistym powodem blokowania pomocy była chęć uzyskania ustępstw w zakresie dostępu do pieniędzy z polityki spójności i funduszu odbudowy Next Generation UE (NGEU), [zamrożonych w związku z naruszeniami praworządności](#). W grudniu ub.r. KE uznała, że przyjęte przez węgierski parlament zmiany dotyczące sądownictwa umożliwiają odblokowanie części środków z polityki spójności (10 mld euro, 1/3 zamrożonych środków). Kilka dni później premier Węgier Viktor Orbán nie wziął udziału w głosowaniu i umożliwił pozostałym państwom podjęcie jednomyślnej decyzji o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Ukrainą i Mołdawią. Komisja nie

miała jednak podstaw do uwolnienia kolejnych środków, a państwa członkowskie coraz bardziej zdecydowanie domagały się od Węgier wycofania weta. Niektórzy liderzy (m.in. Irlandii i Litwy) publicznie podkreślali, że Węgry nadużywają zasady jednomyślności. Anonimowe wypowiedzi dyplomatów świadczyły z kolei o rosnącej irytacji i gotowości do wykorzystania art. 7 Traktatu o UE, który pozwala państwom członkowskim ograniczyć prawa jednego z nich w przypadku „poważnego i stałego” naruszenia unijnych wartości. W tej sytuacji Orbán postanowił ustąpić, uznając najpewniej, że dalszy opór może przynieść głównie straty. Nie udało mu się również przekonać partnerów, by pomoc dla Ukrainy była co rok odnawiana pod warunkiem jednomyślnej zgody państw członkowskich.

Komisja zabiega o większy budżet. W ramach nowelizacji WRF Komisja zaproponowała również wzrost wydatków (i składek państw członkowskich) na inne cele, przede wszystkim związane z polityką migracyjną (w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym) oraz wspieraniem przemysłu. W odpowiedzi na poważną [pomoc rządu Stanów Zjednoczonych](#) dla amerykańskiego sektora zielonych technologii KE zasugerowała stworzenie dodatkowej puli pieniędzy, która miałaby zostać wykorzystana – poprzez istniejące programy, takie jak Horyzont i Invest EU – na mobilizację inwestycji w nowoczesne technologie. Stworzona w ten sposób Platforma na rzecz technologii

strategicznych dla Europy (Strategic Technologies European Platform, STEP) miałyby dysponować budżetem 10 mld euro. Choć komisarze z Francji i Włoch (i liczne grono analityków) sugerowali ponowne wykorzystanie wspólnego długu, by zwiększyć nakłady na wsparcie kluczowych sektorów przemysłu, KE nie próbowała przekonywać państw członkowskich do tego pomysłu. Znaczny wzrost stóp procentowych w latach 2022–2023 sprawił, że pozyskiwanie funduszy na rynkach finansowych stało się bardziej kosztowne. Państwa wciąż nie porozumiały się ponadto w kwestii [nowych źródeł dochodu Wspólnoty](#), które miały umożliwić spłatę NGEU. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej uważają, że proponowane przez KE przekazywanie do wspólnego budżetu części wpływów z unijnego handlu emisjami (ETS) nadmiernie obciąża biedniejsze państwa, gdzie zielona transformacja jest mniej zaawansowana. Niektórzy płatnicy netto (m.in. Holandia i Szwecja) kwestionują konieczność tworzenia nowych źródeł dochodu, twierdząc, że spłata długu będzie możliwa w ramach istniejącej struktury budżetu, w którym centralne miejsce zajmują składki państw członkowskich (choć wymusiłoby to najprawdopodobniej cięcia w ramach polityk wspólnotowych).

Wynik negocjacji. Wyjąwszy obiekcje Węgier, pakiet pomocy dla Ukrainy nie wzbudzał większych kontrowersji. Pozostałe propozycje KE, szczególnie STEP, spotkały się jednak z krytyką, przede wszystkim ze strony płatników netto. Państwa te argumentowały, że dodatkowe pieniądze nie są konieczne, ponieważ członkowie UE wciąż dysponują środkami z funduszu odbudowy. Pod naciskiem tej grupy Rada UE postanowiła ograniczyć wydatki. Projekty w ramach STEP będą finansowane z istniejących programów, nowe fundusze to jedynie 1,5 mld euro przeznaczone na wsparcie przemysłu zbrojeniowego. Zredukowano także planowane wydatki związane z polityką migracyjną i zewnętrzną – z 12,5 mld do 9,6 mld euro. Gros środków (7,6 mld) trafi do państw ościennych (Turcji, Syrii, Jordanii, Libanu oraz państw południowego sąsiedztwa i Bałkanów Zachodnich), przed wszystkim by pokryć część kosztów związanych z pobytem migrantów na ich terytorium i poprawić zdolności kontrolowania przepływów migracyjnych.

Rada postanowiła również, że część propozycji Komisji zostanie sfinansowana w ramach przesunięć budżetowych. Poza pieniędzmi przeznaczonymi na pomoc Ukrainie do budżetu UE trafi więc nie 30 mld euro nowych środków, jak chciała KE, lecz jedynie 4 mld, czyli 0,5% wydatków zaplanowanych na cztery najbliższe lata. Najwięcej zyskuje część budżetu przeznaczona na relacje zewnętrzne, która wzrośnie o 5%. Nowelizacja wymaga zgody Parlamentu Europejskiego. Choć decyzja Rady wyraźnie odbiega od jego stanowiska – postawie postulowali poważniejszy wzrost

wydatków wspólnotowych – to izba niemal na pewno zaakceptuje ten kompromis, by nie opóźniać pomocy dla Ukrainy.

Wnioski i perspektywy. Przełamanie oporu Węgier umożliwiło rychłe uruchomienie pomocy finansowej dla Ukrainy i zabezpieczy jej długoterminowy charakter. Można jednak przypuszczać, że Węgry będą blokować lub opóźniać inne decyzje UE wymagające jednomyślności, by próbować wymusić ustępstwa w kwestii dostępu do zamrożonych funduszy z polityki spójności i NGEU.

Wynik negocjacji WRF pokazuje, że w tej materii kluczowe znaczenie ma stanowisko płatników netto. Odrzucają oni zarówno zwiększenie składek do budżetu, jak i ponowne skorzystanie ze wspólnego długu. Wzywają ponadto do oszczędności i przesunięć środków w ramach unijnych polityk. Taka postawa jest wyraźnym sygnałem, że podczas negocjacji kolejnego wieloletniego budżetu (propozycja KE powinna pojawić się w przyszłym roku) najbogatsze państwa trudno będzie przekonać do większych wydatków wspólnotowych. W tym kontekście deklaracje liderów UE zapowiadające dodatkowe wsparcie reindustrializacji, zielonej transformacji i przemysłu zbrojeniowego brzmią mało wiarygodnie. Najwięcej nowych środków przeznaczono na pomoc dla krajów pochodzenia i tranzytu migrantów, gdyż wszystkim członkom UE zależy na ograniczeniu niekontrolowanych przepływów migracyjnych. Najbogatsze państwa nie kwapią się jednak, by tworzyć unijny fundusz wsparcia przemysłu, w sytuacji gdy [liberalizacja reguł pomocy państwowej](#) daje im szerokie możliwości wspierania własnych firm.

Politycy z państw Europy Południowej będą kontynuować zabiegi o ponowne skorzystanie ze wspólnego długu, wskazując, że po wykorzystaniu środków z funduszu odbudowy, co ma nastąpić w 2026 r., zielona transformacja będzie wymagać dodatkowych inwestycji. Bez kompromisu w kwestii nowych źródeł dochodu szanse na NGEU 2.0 są jednak bardzo niewielkie.

Negocjacje kolejnego wieloletniego budżetu Wspólnoty będą niezwykle skomplikowane. Trudno sobie wyobrazić, by utrzymując wspólny budżet na obecnym poziomie 1% dochodu narodowego brutto UE, Wspólnota była w stanie uniknąć drastycznych cięć w ramach tradycyjnych polityk i wygospodarować środki na coraz istotniejsze nowe priorytety, takie jak kontynuacja zielonej transformacji oraz odbudowa i modernizacja Ukrainy. Remedium na ten problem będą działania wielotorowe – stworzenie nowych źródeł dochodu, wykorzystanie wspólnego długu (nawet jeśli tylko w ograniczonym zakresie) oraz modyfikacje unijnych polityk (szczególnie rolnej), które umożliwią bardziej racjonalne wykorzystanie środków.