



Perspektywy rewizji wieloletniego budżetu UE na lata 2021–2027

Melchior Szczepanik

Działania podejmowane przez UE w związku z rosyjską agresją na Ukrainę wymagają znacznych nakładów finansowych. Zwiększenie budżetu wspólnotowego, postulowane przez Parlament Europejski, jest jednak mało prawdopodobne, przede wszystkim z uwagi na opór państw-płatników netto. Unia będzie więc przede wszystkim poszukiwać możliwości przesunięć budżetowych i modyfikacji planów wykorzystania środków z funduszu odbudowy. Brak porozumienia w kwestii nowych źródeł dochodu UE ogranicza prawdopodobieństwo ponownej decyzji o uwspólnotowieniu długu w celu zdobycia środków na nowe przedsięwzięcia.

Budżet UE w nowym kontekście polityczno-gospodarczym.

Reakcja UE na rosyjską inwazję pociągnęła za sobą szereg wydatków, które nie były przewidziane w wieloletnich ramach finansowych 2021–2027 (WRF). Na [rzecz pomocy humanitarnej](#) dla Ukrainy Unia uruchomiła rezerwy budżetowe, które są jednak ograniczone. Na pomoc wojskową wykorzystano już ponad 3 mld euro z funduszu przeznaczonego na wspieranie sił zbrojnych państw partnerskich (Instrument na rzecz pokoju, niebędący ze względów formalnych częścią WRF), którego budżet wynosi 5,7 mld euro na siedem lat. [Na potrzeby związane z przyjmowaniem uchodźców z Ukrainy](#) przeznaczono fundusze z polityki spójności. Część środków z tego źródła i 20 mld euro z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS) będą wykorzystane do wdrażania strategii REPowerEU, która ma na celu osiągnięcie niezależności od importu surowców energetycznych z Rosji.

W związku z rosnącymi cenami energii państwa członkowskie uruchomiły programy wsparcia firm i obywateli. Podobnie jak w czasie pandemii COVID-19 powoduje to obawy, że różnice między państwami w zakresie zdolności do sfinansowania dodatkowych wydatków doprowadzą do zakłócenia konkurencji na jednolitym rynku. Przedstawiony na początku października [niemiecki program pomocowy](#), wart 200 mld euro, spotkał się z krytyką, szczególnie na południu Europy, gdzie politycy podkreślają potrzebę wzmocnienia

wspólnotowych mechanizmów wspierania gospodarki. Swoje propozycje uzasadniają także, wskazując na [program dotowania zielonych technologii stworzony przez Stany Zjednoczone](#).

Obok nowych potrzeb wydatkowych wyzwaniem jest wysoka inflacja (w listopadzie br. w UE 11%), która powoduje spadek realnej wartości WRF. Wyliczenia wielkości wydatków i wpływów w ramach budżetów rocznych są dokonywane przy założeniu inflacji utrzymującej się na poziomie 2%.

Zabiegi o rewizję wieloletniego budżetu. Parlament Europejski (PE) już wiosną sugerował, że w ramach istniejącego budżetu Unia nie będzie w stanie odpowiedzieć na nowe wyzwania, a swoje stanowisko skonkretyzował w rezolucji przyjętej 15 grudnia. Poparło ją 66% posłów – niemal wszyscy członkowie czterech największych frakcji: chrześcijańsko-demokratycznej, socjaldemokratycznej, centrowej i Zielonych. Parlament w rezolucji wzywa Komisję Europejską (KE) do przedstawienia projektu nowelizacji WRF, która umożliwi zwiększenie wydatków. Zdaniem posłów dodatkowe środki są potrzebne, obok większej puli na reagowanie kryzysowe, przede wszystkim na transformację energetyczną, wsparcie przemysłu europejskiego, potrzeby związane ze zwiększonymi przepływami migracyjnymi, wspólne tworzenie zdolności wojskowych i pomoc rozwojową. W rezolucji nie padły jednak konkretne sumy.

Parlament skrytykował przedstawianie przez KE nowych projektów bez zapewnienia im odpowiedniego finansowania (tj. nowych środków, nie tylko pieniędzy przesuniętych z innych programów). Posłowie zaproponowali stworzenie stałego mechanizmu, który w sytuacjach kryzysowych ułatwiałby uzyskiwanie dodatkowych pieniędzy dzięki emisji unijnych obligacji. Wezwali również państwa, by wykorzystały tzw. procedurę kładki, zawartą w Traktacie o UE, i zrezygnowały z jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej przy przyjmowaniu wieloletniego budżetu.

KE zapowiedziała, że przegląd WRF, którego wyniki przedstawi w lipcu 2023 r., będzie „ambitny”, co sugeruje, że może zaproponować państwom nie tylko przesunięcia budżetowe, ale również zwiększenie wydatków – a więc i wpłat do wspólnej kasy. Alternatywą może być propozycja ponownego wykorzystania wspólnego długu. Dzięki temu mógłby powstać Fundusz Suwerenności, zaproponowany przez przewodniczącą KE Ursulę von der Leyen we wrześniowym [oredziu o stanie UE](#), który mógłby stanowić dodatkowe źródło inwestycji wzmacniających przemysł. Komisarze z Francji i Włoch, Thierry Breton i Paolo Gentiloni, we wspólnym artykule prasowym wezwali do ponownego wykorzystania euroobligacji.

Podziały wśród państw członkowskich. Perspektywa zwiększenia wydatków UE jest atrakcyjna dla ich największych beneficjentów – państw Europy Środkowej i Południowej. Te ostatnie powołują się na pozytywne doświadczenia z wdrażania funduszu odbudowy Next Generation EU (NGEU) i argumentują, że podobne rozwiązanie mogłoby stać się lekarstwem na obecny kryzys. Koalicja państw oszczędnych, w której skład wchodzi płatnicy netto unijnego budżetu – Austria, Holandia i państwa nordyckie, jest niechętna wykorzystaniu wspólnego długu, co postrzega jako mechanizm służący przede wszystkim interesom zadłużonych państw Europy Południowej. Sceptyczny jest również minister finansów Niemiec Christian Lindner, reprezentujący partię liberalną, choć jego partnerzy koalicyjni z Zielonych są otwarci na wspólny dług. Oszczędni nie chcą też ponosić dodatkowych obciążeń na rzecz budżetu UE, szczególnie gdy finansują własne programy pomocowe. Wskazują m.in. na NGEU jako rezerwar środków, które można wykorzystać w związku z nowymi wyzwaniami. Z 338 mld euro przeznaczonych na dotacje dla państw wypłacono na razie 92 mld. Przyzwolenie na zwiększenie wydatków UE kontrastowałoby z głoszoną przez te państwa potrzebą oszczędności i reform, które miałyby umożliwić państwom Południa poprawę konkurencyjności i redukcję długu publicznego.

Debatę o wspólnym długu komplikuje brak porozumienia wokół [nowych źródeł dochodu Unii](#), z których środki mają być

wykorzystane do spłaty obligacji wyemitowanych na poczet NGEU. Państwa członkowskie wyraziły w 2020 r. ogólną aprobatę dla modyfikacji systemu dochodów Unii, widać jednak, że część z nich ma w tej kwestii wątpliwości. Wynikają one m.in. z obawy, że przyznanie Wspólnocie prawa do wpływów z opłat mających cechy obciążeń podatkowych (np. w ramach ETS) wzmocni zabiegi polityków z nurtu federalistycznego o przekazanie UE dalszych kompetencji w tej dziedzinie. Parlament Szwecji uznał propozycję Komisji w sprawie nowych źródeł dochodu za niezgodną z zasadą subsydiarności. Obecny system, w którym ponad 70% wpływów do budżetu wspólnotowego pochodzi z wpłat państw członkowskich, daje ponadto silną pozycję płatnikom netto. Polska – choć przychylna modyfikacji systemu dochodów UE – uważa, że propozycja KE zakładająca, że do budżetu wspólnotowego trafi część wpływów z rozszerzonego ETS, nadmiernie obciąża mniej zamożne państwa, których przemysł i sektor energetyczny generują wysokie emisje.

Wnioski i perspektywy. Przedłużająca się wojna, niestabilne ceny surowców i związana z nimi wysoka inflacja w UE sprawiają, że presja na zwiększenie unijnych wydatków będzie rosła. Osiągnięcie jednomyślności wokół modyfikacji WRF, która wiązałaby się ze wzrostem wpłat państw członkowskich, jest jednak scenariuszem mało prawdopodobnym. W pierwszej kolejności KE i państwa będą próbowały wykorzystać margines manewru w ramach unijnych polityk i funduszu odbudowy lub podejmować inicjatywy poza budżetem Wspólnoty. W grudniu Rada UE postanowiła zwiększyć budżet Instrumentu na rzecz pokoju w 2023 r. o 2 mld euro. Powstanie kolejnego funduszu ratunkowego (NGEU 2.0) jest możliwe, lecz raczej na mniejszą skalę i w formule oferującej beneficjentom głównie pożyczki, a nie bezzwrotne dotacje. Płatnicy do unijnego budżetu nie chcą, by mechanizm pomocowy tworzony dzięki emisji euroobligacji – zastosowany w 2020 r. jako narzędzie jednorazowe – stał się standardowym instrumentem antykryzysowym. Trudno też oczekiwać, by kolejny fundusz mógł powstać przed osiągnięciem porozumienia co do nowych źródeł dochodu.

Dla Polski ważne jest, by UE posiadała potencjał finansowy umożliwiający silne wsparcie Ukrainy i państw członkowskich w związku z wyzwaniami wojennymi, ale bez poważniejszego uszczerbku dla polityk wspólnotowych. Zwiększenie budżetu UE służyłoby temu celowi. W interesie Polski jest również, by nowe instrumenty wsparcia unijnej gospodarki dawały państwom dostęp do środków finansowych, np. korzystnie oprocentowanych pożyczek. Jeśli Unia ograniczy się tylko do liberalizacji zasad pomocy państwowej, będzie to faworyzowało najbogatszych członków.