



Debata o wieloletnim budżecie UE na lata 2028–2034

Melchior Szczepanik, Tomasz Zajac

Projekt wieloletnich ram finansowych (WRF) UE na lata 2028–2034 przedstawiony przez Komisję Europejską (KE) zakłada zwiększenie wspólnotowego finansowania przedsięwzięć wzmacniających konkurencyjność europejskiej gospodarki i potencjał militarny Europy. Wzrost ten mają umożliwić z jednej strony cięcia w zakresie polityki rolnej i spójności, z drugiej – przyjęcie dużego pakietu nowych źródeł dochodu. Przedmiotem negocjacji będzie również sposób wykorzystywania środków. Kontrowersje wzbudza propozycja, by ponownie zastosować model funduszu odbudowy, zakładający powstanie krajowych planów reform, których realizacja umożliwi dostęp do środków finansowych.

16 lipca KE przedstawiła projekt WRF w wysokości 1,76 bln euro (w cenach z 2025 r.). W cenach bieżących, które uwzględniają inflację, budżet może osiągnąć nawet 1,98 bln euro, co odpowiada 1,26% dochodu narodowego brutto (DNB) UE. Około 8,5% tej sumy ma pokryć spłatę długu zaciągniętego na postcovidowy [fundusz Next Generation EU](#) (NGEU). Część przeznaczona na rzeczywiste wydatki odpowiada 1,15% DNB UE i jest nieco wyższa niż obecny wieloletni budżet (1,13% DNB). Projekt będzie negocjowany przez Parlament Europejski (PE) oraz państwa członkowskie (w przypadku poprzedniego WRF proces ten trwał dwa lata), na końcu zatwierdzany jest przez Radę UE (jednomyślnie) oraz PE (większością bezwzględną).

Wielkość budżetu i źródła finansowania. Komisja wyszła z założenia, że wobec mnogości wyzwań politycznych i gospodarczych konieczność spłaty długu związanego z NGEU nie powinna pociągać za sobą spadku wydatków UE. Postulat ten formułowały również ugrupowania w PE, tworzące nieformalną koalicję popierającą Komisję: chadecja, liberałowie i socjaldemokrati, a także część państw członkowskich. Komisja nie proponuje jednak zwiększenia składki państw członkowskich. Większy budżet ma powstać przede wszystkim dzięki wpływom z nowych źródeł dochodu UE (określanym jako zasoby własne). Już w 2020 r., w momencie tworzenia NGEU, Parlament Europejski, Rada oraz Komisja wspólnie uzgodniły harmonogram ich

powstania. Na podstawie tego porozumienia Komisja [przedstawiła swoje propozycje](#) w 2021 i 2023 r., zakładające, że do budżetu wspólnotowego trafi m.in. część wpływów z CBAM (graniczny podatek węglowy) i ETS2 (system handlu emisjami w transporcie drogowym oraz budownictwie). Ta ostatnia propozycja wzbudziła jednak kontrowersje, ponieważ nierównomiernie obciążałaby mniej zamożne państwa, np. Polska ze względu na swój miks energetyczny byłaby finansowo bardziej dotknięta skutkami ETS2 niż kraje, które wytwarzają energię ze źródeł odnawialnych. W rezultacie Rada nie osiągnęła porozumienia w tej kwestii. Wraz z projektem WRF Komisja przedstawiła pakiet propozycji, który zawiera wcześniejsze pomysły – niektóre z nich w zmodyfikowanej formie (odejście od ETS2, opłata obciążająca przedsiębiorstwa o obrotach przekraczających 100 mln euro) – i uzupełnia je o nowe (np. podatek od nieprzetworzonych odpadów elektronicznych, akcyza tytoniowa). Nowe źródła dochodu i adaptacja istniejących (poprzez zwiększenie odsetka wpływów z ceł, które państwa przekazują do budżetu wspólnotowego) mają wygenerować ok. 58 mld euro rocznie, co ma umożliwić spłatę NGEU i pozwolić na nieznaczne zwiększenie całego budżetu.

Projekt KE spotkał się z krytyką ze strony płatników netto. Państwa z tzw. koalicji oszczędnych (Szwecja, Austria i Holandia) kwestionują konieczność stworzenia większego budżetu i nowych źródeł dochodu. Obawiają się, że część

nowych zasobów własnych de facto obciążą ich budżety, i uważają, że nowe potrzeby wydatkowe można zrealizować przede wszystkim dzięki przesunięciom budżetowym. Sprzeciwiają się również ponownemu wykorzystaniu wspólnego długu, nawet w ograniczonej formie proponowanej przez KE (tj. w sytuacjach kryzysowych, by udzielić pożyczek państwom członkowskim). Uznają dyscyplinę finansową za ważny element stabilności gospodarczej Unii i sprzeciwiają się jej nadmiernemu zadłużaniu. Niemcy z kolei, co do zasady przychylne wobec nowych zasobów własnych, zdecydowanie sprzeciwiły się wprowadzaniu opłaty obciążającej największe korporacje.

Debata na temat priorytetów i struktury budżetu. Propozycja KE odzwierciedla przekonanie, że ewolucja głównych celów UE powinna przekładać się na strukturę jej wydatków. Mario Draghi w [raporcie na temat stanu unijnej gospodarki](#) przekonywał, że wydatki wspólnotowe są niedostatecznie skoncentrowane na „strategicznych priorytetach UE” – budowie innowacyjnej i zdekarbonizowanej gospodarki oraz wzmacnianiu potencjału obronnego państw członkowskich. Wielu interesariuszy (m.in. PE i sama Komisja) posługuje się terminem „europejskie dobra publiczne”, twierdząc, że pieniądze z budżetu UE powinny być wydawane tam, gdzie wspólne działanie przyniesie większe efekty niż nieskoordynowane przedsięwzięcia pojedynczych państw. Reagując na te wezwania, KE chce przeznaczyć 397 mld euro (w cenach z 2025 r. na okres siedmiu lat) na Fundusz Konkurencyjności, który wspierałby rozwój kluczowych sektorów przemysłu zgodnie z założeniami zielonej i cyfrowej transformacji. Chce również zwiększyć wydatki na współpracę państw w zakresie rozwoju zdolności wojskowych (pięciokrotny wzrost do 115 mld euro), badania naukowe, połączenia transgraniczne (w zakresie infrastruktury transportowej i energetycznej) i ochronę granic. Równolegle KE proponuje ograniczenie środków przeznaczonych na politykę spójności i wspólną politykę rolną (WPR) – w przypadku funduszy na dopłaty bezpośrednie o ok. 15%.

W procesie wdrażania ram finansowych KE chce ponownie wykorzystać model NGEU. Osobne budżety kilku programów i polityk (przede wszystkim WPR i spójności) miałyby zostać połączone w jeden duży fundusz. Obowiązkiem państw byłoby przygotowanie planów wykorzystania funduszu (planów partnerstwa krajowego i regionalnego, PPKR) w porozumieniu z KE i władzami regionalnymi, zgodnych z priorytetami wyznaczonymi na poziomie wspólnotowym. Środki finansowe byłyby wypłacane państwom po stwierdzeniu realizacji reform i osiągnięcia celów określonych w planach. Komisja przekonuje, że redukcja liczby programów uprości wdrażanie budżetu, a koncentracja na konkretnych miernikach zwiększy efekty inwestycji finansowanych z funduszy UE. Ponadto

formuła takich planów pozwoli lepiej dostosować działania do potrzeb poszczególnych państw członkowskich. Pomysł ten spotkał się jednak z krytyką przedstawicieli władz lokalnych, PE, niektórych państw członkowskich (zwłaszcza z Europy Południowej i Środkowej), a nawet przedstawicieli samej KE. Parlament i regiony obawiają się, że ograniczy on ich możliwości decydowania o inwestycjach i kontroli wydatków. Przeciwnicy tego rozwiązania wskazują również, że realizowanie większości wydatków w oparciu o słabo skoordynowane krajowe plany może osłabić wspólne elementy kluczowych polityk i zakłócić funkcjonowanie jednolitego rynku.

Wnioski i perspektywy. Projekt WRF jest próbą odpowiedzi na doświadczenia ostatnich lat i wytyczne sformułowane w [Programie strategicznym Rady Europejskiej](#). Wyrażono w nim przekonanie, że wobec rosnących napięć międzynarodowych UE powinna pilnie wzmocnić swój potencjał gospodarczy i odporność na zagrożenia zewnętrzne o różnym charakterze (atak militarny, szantaż gospodarczy, propaganda, instrumentalizacja przepływów migracyjnych). By wygospodarować środki na te cele, KE musi szukać oszczędności w ramach największych linii budżetowych – polityki spójności i WPR.

Realizacja planów KE będzie zależeć przede wszystkim od przyjęcia nowych źródeł dochodu, dzięki którym ma nastąpić nie tylko spłata długu NGEU, lecz i wzrost wydatków wspólnotowych. W tej materii – szczególnie w zakresie podatków płaconych przez korporacje – trudno będzie o kompromis. Pierwsze reakcje pokazują, że również inne elementy projektu KE będą kontestowane. Płatnicy netto będą zabiegać o redukcję wydatków, beneficjenci oraz lobby rolnicze – protestować przeciwko cięciom WPR i polityki spójności, a PE – domagać się rozszerzenia wpływu na planowanie i kontrolę wydatków w ramach PPKR. Jeśli państwa nie zaakceptują realnego zwiększenia budżetu Wspólnoty (tj. z wyłączeniem środków przeznaczonych na spłatę długu), będzie to symbolem rozżewu między deklarowanymi przez nie ambicjami a gotowością do ponoszenia kosztów ich wdrażania.

Polska pozostanie beneficjentem netto budżetu UE, szczególnie koperty przeznaczonej na PPKR, w jej interesie jest więc, by w trakcie negocjacji nie doszło do ograniczenia proponowanych przez KE wydatków. Kluczowe z tego punktu widzenia będzie zbudowanie kompromisu wokół pakietu nowych źródeł dochodu, który nie obciąży nadmiernie mniej zamożnych członków. Ważnym celem Polski będzie również takie skonfigurowanie Funduszu Konkurencyjności, które sprawi, że krąg jego beneficjentów nie ograniczy się do najbardziej zaawansowanych technologicznie podmiotów gospodarczych w państwach Europy Zachodniej.