



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

BIULETYN

Nr 113 (2045), 29 maja 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik ● Justyna Szczudlik ● Daniel Szeligowski ● Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski ● Karol Wasilewski ● Szymon Zaręba ● Tomasz Żornaczuk

Budżet po pandemii – nowe wieloletnie ramy finansowe UE 2021–2027

Melchior Szczepanik

Komisja Europejska chce wyemitować obligacje, by sfinansować program walki z recesją wywołaną przez pandemię bez konieczności redukcji wydatków na polityki wspólnotowe. Osią powiększonego budżetu Unii jest realizacja celów dwóch głównych projektów Komisji, przyjętych jeszcze przed wybuchem pandemii – zielonej i cyfrowej transformacji. Propozycja KE zawiera atrakcyjne elementy dla każdej ze stron debaty o budżecie UE i można przypuszczać, że ostateczny kompromis nie będzie znacząco od niej odbiegał.

Unijny budżet plus. Wybuch pandemii COVID-19 i jej [poważne konsekwencje gospodarcze](#) wymusiły modyfikację projektu wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027. Nowy projekt przedstawiony przez Komisję Europejską (KE) 27 maja opiewa na 1,1 bln euro (ceny z 2018 r.). Jest to budżet o 34 mld euro niższy niż [propozycja z maja 2018 r.](#) Komisja chce jednak zwiększyć wspólnotowe wydatki dzięki dodatkowym środkom – 750 mld euro z programu „Przyszłe Pokolenie” (PP). Został on wyodrębniony z budżetu z uwagi na sposób jego stworzenia. Podczas gdy na budżet składają się państwa członkowskie, PP zostanie sfinansowany z wyemitowanych przez KE długoterminowych obligacji. Do takich działań wzywał Parlament Europejski (PE) i państwa Europy Południowej. Podobny mechanizm przewidywała [francusko-niemiecka propozycja](#) z 18 maja. Spłata długu ma się rozpocząć w 2028 r. i potrwać nie dłużej niż 30 lat. W najbliższych latach będzie się toczyć dyskusja o podziale kosztów. Komisja proponuje, by większość z nich pokryć z nowych podatków, które już od kilku lat są przedmiotem negocjacji między państwami – m.in. [podatku cyfrowego i granicznego podatku węglowego](#).

Nowe i stare priorytety. Większość pieniędzy z PP ma być przeznaczona na specjalny fundusz, który wesprze realizację projektów na rzecz walki ze skutkami pandemii (310 mld euro jako pomoc bezzwrotna i 250 mld euro jako pożyczki). Państwa będą mogły przeznaczyć środki na bardzo różne cele: wsparcie zatrudnienia, system edukacji czy ochronę zdrowia. Realizacja projektów ma nastąpić w pierwszej części okresu budżetowego, do końca 2024 r. Zamierzenia państw będą poddane ocenie KE, która wymaga, by wydatki były zgodne z założeniami jej dwóch kluczowych projektów: zielonej i cyfrowej transformacji. Jednym z kryteriów oceny będzie również praworządność – KE podtrzymała propozycję przewidującą możliwość zamrożenia funduszy w przypadku stwierdzenia jej naruszeń.

Reszta środków z PP ma wzmocnić budżety istniejących polityk i programów. O znaczeniu, jakie KE przypisuje polityce klimatycznej, świadczy wzrost budżetu Funduszu Sprawiedliwej Transformacji z 10 mld do 40 mld euro. Ma on m.in. wesprzeć inwestycje w czystą energię i pracowników sektorów, których działalność jest redukowana (np. energetyka oparta na paliwach kopalnych). Ponadto KE utrzymała zawartą w propozycji sprzed dwóch lat zasadę, że 25% wszystkich wydatków budżetowych ma służyć celom klimatycznym. Wspólna polityka rolna zyskuje 9 mld euro w ramach WRF i dodatkowe 15 mld z PP. Do budżetu polityki spójności trafi 50 mld z PP. Pieniądze te mają zostać wydane do 2022 r. i dzielone według kryteriów uwzględniających przede wszystkim szkody spowodowane pandemią (np. poziom bezrobocia

wśród młodych). KE zapowiedziała również modyfikację zasad wydatkowania środków z funduszy strukturalnych w kolejnej siedmioletniej, tak aby możliwe było ich lepsze wykorzystanie do usuwania skutków pandemii. Poza tym, podobnie jak w przypadku planu Junckera sprzed kilku lat, KE chce wykorzystać efekt dźwigni i zaoferować gwarancje budżetowe inwestorom prywatnym, szczególnie w gałęziach zaawansowanych technologicznie.

Wzrosnąć ma także budżet programu Horyzont Europa wspierającego wspólne badania naukowe. KE chce również stworzyć nowy program skoncentrowany na ochronie zdrowia. Ma on pozwolić m.in. na zakup sprzętu medycznego, poprawę infrastruktury oraz realizację długoterminowych projektów w zakresie współpracy służb medycznych i zapobiegania chorobom. Komisja dostrzega również konieczność większego zaangażowania poza granicami Unii. Budżet polityki sąsiedztwa i rozwojowej ma zostać zwiększony o prawie 10%, budżet pomocy humanitarnej – o ponad 50%. Nie zaskakuje decyzja o zwiększeniu budżetu unijnego mechanizmu obrony cywilnej (po rozpoczęciu pandemii środki z tego programu były wykorzystane na opłacenie powrotu obywateli UE z krajów trzecich w sytuacjach, gdy brak było oferty komercyjnych przewoźników) i funduszu solidarności przeznaczonego na wsparcie dla państw członkowskich w przypadku katastrof naturalnych. Jednym z niewielu przedsięwzięć, których budżet maleje (z 11,4 do 8 mld euro) w stosunku do propozycji sprzed dwóch lat, jest Europejski Fundusz Obrony zawierający środki na współpracę w zakresie budowania zdolności wojskowych.

Podobnie jak w maju 2018 r. KE proponuje bardzo ambitny harmonogram negocjacji i wzywa państwa członkowskie do ich zakończenia w lipcu. Tym razem jednak ma mocny argument – im szybciej dojdzie do porozumienia, tym szybciej środki będą mogły trafić do beneficjentów, którzy pilnie ich potrzebują.

Wnioski i perspektywy. Propozycja KE odzwierciedla dominujące wśród polityków i analityków przekonanie, że jedynym sposobem na zwiększenie wspólnotowych środków na walkę z konsekwencjami pandemii jest zaciągnięcie długu. Zmniejszenie WRF jest po myśli grupy państw oszczędnych, które są płatnikami netto do wspólnego budżetu. Komisja chce także odłożyć planowane wycofanie rabatów, z których korzystają te państwa. Jest prawdopodobne, że uzależnią one zgodę na propozycję KE od zmniejszenia rozmiarów funduszu odbudowy. Z kolei wygenerowanie dodatkowych środków na walkę z pocovidową recesją i dofinansowanie tradycyjnych polityk wychodzi naprzeciw postulatowi grupy przyjaciół spójności, do której należy Polska, wskazującej, że rosnące ambicje UE wymagają odpowiednich środków.

Odłożenie najtrudniejszej debaty – o szczegółach spłaty długu – na później to unik często wykorzystywany w unijnych negocjacjach i wydaje się być do zaakceptowania dla wszystkich. Osiągnięcie w krótkim czasie porozumienia w kwestii zarówno sposobu wydatkowania funduszu odbudowy, jak i zasad spłaty długu byłoby nieosiągalne. Odkładając tę drugą kwestię, KE zwiększa szanse na kompromis w pierwszej. Zyskuje również dodatkowy argument, by nadać impetu negocjacjom w kwestii nowych zasobów własnych, które od lat forsuje. Ich stworzenie umożliwi państwom członkowskim uniknięcie konieczności pokrywania długu z własnych budżetów. Jeśli jednak w tej sprawie nie uda się zbudować porozumienia (oponentem podatku cyfrowego była m.in. należąca do grupy oszczędnych Holandia), może dojść do ostrych sporów o sposób spłaty długów.

Proponując znaczący wzrost wydatków unijnych, przynajmniej na kilka lat, KE chce zwiększyć swój wpływ na odbudowę gospodarczą w UE. Obecnie proces ten determinują przede wszystkim programy naprawcze państw członkowskich. Różnice w ich skali, wynikające z możliwości finansowych państw, zaburzają reguły konkurencji na jednolitym rynku. Ponadto KE chce kontynuować swoje flagowe przedsięwzięcia w zakresie polityki klimatycznej i cyfryzacji, przedstawione na początku kadencji. Większe środki finansowe dają jej dodatkowe narzędzia wpływu na państwa, a sytuacja kryzysowa może zadziałać jako katalizator zmian w branżach, które generują wysokie koszty klimatyczne, takich jak lotnictwo. Trudno jednak przewidzieć, w jakim stopniu Komisji uda się pełne zharmonizowanie priorytetów odbudowy i wspomnianych projektów w sytuacji, gdy państwa będą naciskać na pilne uruchomienie funduszy. Koncepcja KE jest korzystna dla Parlamentu Europejskiego. Inaczej niż w czasie kryzysu finansowego, gdy PE miał niewielki wpływ na mechanizmy ratunkowe, dzięki połączeniu funduszu odbudowy z WRF izba będzie miała kontrolę nad zasadami wydatkowania funduszy.

Propozycja Komisji jest zgodna z preferencjami polskiego rządu, który podkreślał, że stworzenie funduszu odbudowy nie powinno przełożyć się na redukcję wydatków na istniejące polityki w ramach WRF. Odzwierciedla również postulowaną przez Polskę konieczność silniejszego wsparcia wspólnotowego dla transformacji energetycznej, szczególnie w krajach zależnych od węgla. W debacie o nowych zasobach własnych UE Polska będzie mogła promować przedstawione ostatnio przez premiera Mateusza Morawieckiego propozycje dotyczące podatków (m.in. cyfrowego). Kwestią sporną pozostaną zapewne zasady mechanizmu ochrony praworządności.