

Andrzej J. Żuk

## Propozycja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2021-2027

Na początku maja br. Komisja Europejska (KE) przedstawiła propozycję wieloletnich ram finansowych (WRF) Unii Europejskiej (UE) na lata 2021-2027. Znalazły się w niej ważne zmiany zarówno po stronie wydatków, jak i po stronie dochodów. Propozycja KE wywołała zróżnicowane reakcje państw członkowskich UE, wskazując tym samym na ich zróżnicowane priorytety negocjacyjne. Przewiduje się, że negocjacje zakończą się wiosną 2019 r.

Propozycję WRF KE należy interpretować w wielu kontekstach. Po pierwsze, ze względu na planowane na marzec 2019 r. „wyjście” Zjednoczonego Królestwa z UE, dotyczy ona 27 państw członkowskich. Po drugie, uwzględnia nowe wyzwania zewnętrzne, przed jakimi stoi UE, w tym niekontrolowane migracje i zagrożenia bezpieczeństwa związane z niestabilnością geopolityczną w sąsiedztwie Europy. Po trzecie, KE bierze pod uwagę wyzwania rozwojowe w UE, w tym zmiany demograficzne, zmiany klimatyczne, postęp technologiczny i problemy na rynku pracy. Na kształt propozycji WRF miały też wpływ debata związana z publikacją *Białej księgi na temat przyszłości Europy* (marzec 2017) oraz dyskusja na temat reformy strefy euro.

Niezależnie od Brexitu, jeśli chodzi o planowane wydatki, w projekcie WRF na lata 2021-2027 KE zaproponowała porównywalne z okresem 2014-2020 środki budżetowe (1279 mld euro). Spotkało się to z dezaprobatą Holandii, Danii oraz Austrii, pomimo tego, że wysokość wkładu krajów członkowskich w relacji do PNB została utrzymana na poziomie zbliżonym do ustalonego w okresie poprzednim (ok. 1,1% PNB). Państwa te są bowiem zwolennikami zasady „mniejsza Unia – mniejszy budżet”.

Z punktu widzenia państw Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW), a szczególnie Polski, w debacie i negocjacjach dotyczących WRF kluczowa jest kwestia podziału WRF na poszczególne priorytety inwestycyjne, a szczególnie udziału wydatków na politykę spójności w latach 2021-2027. Finansowanie celu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w latach 2021-2027 ma być o 11% mniejsze w porównaniu z bieżącymi WRF i ma wynieść ok. 331 mld euro. Planowane ograniczenie finansowania polityki regionalnej UE jest kontestowane przez przedstawicieli europejskich miast i regionów, którzy widzą w tym zagrożenie dla procesu wzmocnienia spójności regionalnej.

W WRF 2021-2027, zgodnie z przewidywaniami, obniżone mają zostać środki finansowe na działania w obszarze: *Zasoby naturalne i środowisko przyrodnicze*, w ramach którego przeważające środki są obecnie kierowane na wspólną politykę rolną (WPR). W tym przypadku środki finansowe mają być mniejsze o 20% niż w obecnych WRF i mają wynieść ok. 337 mld euro. Zaproponowane zmiany bardzo skrytykowała Francja, główny beneficjent WPR.

Oszczędności w wydatkach na politykę spójności i WPR mają umożliwić sfinansowanie sześciu innych obszarów działania UE. Największe środki finansowe (ponad 166 mld euro; wzrost o 60%) skierowane miałyby być na: inwestycje w badania i rozwój, cyfryzację, europejskie sieci transportowe i energetyczne oraz wspieranie funkcjonowania wspólnego rynku (i). Największy przyrost finansowania, o 160%, dotyczyłby kwestii migracji i zarządzania granicami zewnętrznymi UE (ii). Zwiększenie finansowania w obszarach zapewnienia bezpieczeństwa (iii) o 80% i spraw zewnętrznych (iv) o 30% oznaczałoby

finansowanie powyższych trzech obszarów dotyczących wyzwań i działań zewnętrznych na poziomie 144 mld euro. Ponadto KE planuje zwiększone o 120% wydatki na działania dotyczące młodzieży (v) oraz wyższe o 65% wydatki w obszarze klimatu i ochrony środowiska (vi). Łączne zwiększenie wydatków w tych sześciu obszarach priorytetowych ma wynieść 114 mld euro.

Do głównych zmian po stronie wydatków w WRF na lata 2021-2027 należy utworzenie Programu Wsparcia Reform w ramach nowej kategorii: *Unia gospodarcza i walutowa*, który dysponować ma środkami w wysokości przeszło 22 mld euro. Większość z nich będzie finansować działania Narzędzia Wsparcia Reform (*Reform Delivery Tool*), które ma stanowić pomoc dla państw członkowskich UE we wprowadzaniu potrzebnych reform, określonych w ramach koordynacji polityki ekonomicznej państw UE (tzw. europejski semestr). Należy zauważyć, że nie potwierdziły się obawy niektórych państw z EŚW, pozostających poza strefą euro, że zostanie utworzony „budżet w budżecie” dla państw strefy euro.

Sprawdziły się zapowiedzi powiązania wypłat z WRF z poszanowaniem przez państwa członkowskie wartości podstawowych UE (art. 2 *Traktatu o Unii Europejskiej*), w szczególności zasady państwa prawa (*rule of law*). Nieposzanowanie tychże zasad mogłoby powodować m.in. zawieszenie wypłat, ograniczenie zobowiązań lub płatności zaliczkowych, zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych czy wstrzymanie biegu terminów płatności. Przeciwko tej idei opowiedziały się Bułgaria i Węgry, a wcześniej Polska i Rumunia, sugerując, że jest to niezgodne z innymi zapisami prawa UE.

KE zaproponowała także istotne zmiany po stronie dochodów WRF. Pierwszy raz od 1988 r. postanowiono zasadniczo zmienić system finansowania WRF, wprowadzając nowe środki własne. Teraz, do tych już istniejących, dodano: udział w dochodach z podatku od osób prawnych, udział w dochodach z Europejskiego Systemu Handlu Emisjami oraz wkład krajowy zależny od ilości odpadów opakowań plastikowych, których nie poddano recyklingowi. Szacuje się, że wprowadzenie nowych zasobów własnych może wygenerować przychód do WFR o wartości nawet 154 mld euro, co miałyby istotne znaczenie dla sfinansowania nowych priorytetów inwestycyjnych WRF na lata 2021-2027.

Kraje EŚW w negocjacjach dotyczących przyszłej polityki spójności mogą liczyć na wsparcie Komitetu Regionów i z tzw. sojuszu spójności (*Cohesion Alliance*), który zjednoczył najważniejsze europejskie organizacje regionów i miast w koalicję opowiadającą się za silniejszą polityką spójności. Oczywistym sprzymierzeńcem krajów EŚW w negocjacjach dotyczących przyszłej WPR jest Francja, która będzie chciała odgrywać w nich główną rolę. Wprowadzenie nowych dochodów własnych może mieć znaczenie dla przekonania dotychczasowych płatników netto do korzystnej z punktu widzenia państw EŚW propozycji KE o niezmnieszeniu poziomu finansowania WRF w latach 2021-2027. Doprowadziłoby to bowiem do zatrzymania procesu coraz większego polegania budżetu UE na wpłatach państw członkowskich, uzależnionych od wielkości ich dochodu narodowego brutto – przewidywany jest spadek udziału tych dochodów w budżecie UE z 71% w 2018 r. do 58% średniorocznie w latach 2021-2027.

Obecnie trwa proces negocjacji nowych WRF pomiędzy KE i państwami członkowskimi oraz Parlamentem Europejskim. Prowadzone są rozmowy dotyczące nie tylko propozycji budżetu UE z 2 maja br., o której była mowa powyżej, ale też opublikowanych później szczegółowych propozycji legislacyjnych dotyczących poszczególnych obszarów priorytetowych. Negocjacje powinny się zakończyć przed szczytem UE w Sibi (9 maja 2019 r.) i tym samym przed wyborami do Parlamentu Europejskiego (23-26 maja 2019 r.).

**Dr Andrzej J. Żuk** – doktor nauk ekonomicznych, absolwent studiów doktoranckich w Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie; w okresie czerwiec-sierpień 2018 r. stażysta IEŚW obecnie pracownik naukowy Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie.