



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei



Nowelizacja budżetu UE: ocena i perspektywy

Komentarz

Agnieszka Smoleńska, Paweł Wiejski

Ogłoszona w maju 2020 roku propozycja nowego budżetu Unii Europejskiej ma doniosłe znaczenie nie tylko gospodarcze, lecz także polityczne. Według popieranej przez większość państw unijnych wizji Komisji Europejskiej budżet ma stać się podstawą odbudowy europejskiej gospodarki po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19. Przełomowym elementem propozycji jest sfinansowanie części dotacji i pożyczek w nowym budżecie Unii na lata 2021–2027 ze wspólnego długu, który wyemituje Unia. Polska ma szansę stać się jednym z największych beneficjentów tych funduszy, będzie to jednak wymagało sprawnych negocjacji i spełnienia szeregu warunków.

Odpowiedź Unii na kryzys koronawirusa

Pandemia okazała się testem europejskiej solidarności. Unijne instytucje zaangażowały się

w pomoc państwom członkowskim, m.in. kordynując zakupy sprzętu medycznego, jednak działania te zostały uznane za niewystarczające i spotkały się z falą krytyki ze strony m.in. rządów Włoch i Hiszpanii. Pierwszym przełomem w finansowej wspólnej odpowiedzi Unii na kryzys były uzgodnienia podjęte w kwietniu przez Eurogrupę, która w rozszerzonym składzie (czyli z udziałem państw spoza strefy euro) wynegocjowała pakiet pomocowy w wysokości 540 mld euro (pożyczek i dopłat). Pakiet okazał się jednak zbyt skromny, aby stanowić adekwatną odpowiedź na potrzeby długofalowej odbudowy dotkniętej kryzysem gospodarki europejskiej. Polityczny przełom stanowiła ogłoszona 18 maja przez Emmanuela Macrona i Angelę Merkel wspólna propozycja Funduszu Odbudowy dla Europy, w którym miałyby się znaleźć 500 mld euro dotacji dla najbardziej dotkniętych kryzysem sektorów i regionów Unii. Fakt, że rząd Niemiec zgodził się zarówno na bezwrotne wypłaty (a nie pożyczki), jak i na emisję

długu przez instytucje unijne w celu ich sfinansowania, oznaczał zasadniczy zwrot w dyskusji europejskiej. Wcześniej Niemcy sprzeciwiały się takim rozwiązaniom.

Porozumienie Paryża i Berlina nie przesądza o ostatecznych ustaleniach wszystkich państw członkowskich. Jego znaczenie podkreśla jednak fakt, że ogłoszona przez Komisję Europejską 27 maja propozycja nowelizacji budżetu Unii zgodna jest z kierunkiem proponowanym przez rządy Francji i Niemiec. Pozwala to na postawienie prognozy, że koncepcja bezprecedensowego zwiększenia unijnych środków ma szansę na realizację.

Propozycja Komisji Europejskiej

Propozycja budżetu przedstawiona przez przewodniczącego Rady Europejskiej Charlesa Michela w lutym 2020 roku zakładała wydatki na poziomie 1,07 proc. unijnego PNB (1,1 bln euro). Komisja proponuje, aby kwotę tę zwiększyć o 750 mld euro, a środki te pochodziłyby z nowego instrumentu odbudowy (**Nowa Generacja UE**) i zostałyby pozyskane w dużej mierze na rynkach finansowych. Dodatkowe środki mają być przeznaczone na już istniejące działania Unii (polityka spójności, badania i rozwój) oraz na nowe programy antykryzysowe. Podejście oparte jest na trzech filarach: po pierwsze, na pomocy dla państw członkowskich, wsparciu krajowych programów inwestycyjnych, rolnictwa i sprawiedliwej transformacji (w sumie 405 mld euro w dotacjach, 250 mld euro w tanich pożyczkach); po drugie, na wsparciu badań i inwestycji Europejskiego Banku Inwestycyjnego (70 mld euro w dotacjach) oraz, po trzecie, na zwiększeniu unijnej zdolności zarządzania kryzysowego zarówno w Unii, jak i poza jej granicami (25 mld euro).

Według propozycji KE dług na potrzeby sfinansowania Nowej Generacji UE ma zostać zaciągnięty poprzez emisję obligacji z terminem zapadalności od 2028 roku potencjalnie do roku 2058. Nawet tak rozłożona w czasie spłata będzie poważnym obciążeniem dla przyszłych budżetów Unii.

Oznacza to, że w przyszłości konieczne będzie podwyższenie składek państw członkowskich lub ograniczenie wydatków. Dlatego równoległe z propozycją budżetu Komisja przyspieszyła prace nad nowymi źródłami własnymi Unii. Obecnie poza składkami państw działania Unii są finansowane również przez dochody z ceł na towary importowane spoza UE oraz przez niewielką część wpływów z krajowych podatków VAT. Komisja proponuje pięć dodatkowych instrumentów, nad większością których już wcześniej toczyła się dyskusja. Łącznie nowe instrumenty mają przynieść nawet 38 mld euro rocznie, co pozwoliłoby na obsługę długu.

Komisja chce, aby do budżetu unijnego trafiła część wpływów ze sprzedaży pozwoleń na emisje w ramach systemu handlu emisjami (EU ETS), co miałyby przynieść nawet 10 mld euro rocznie. Od 5 do 14 mld rocznie miałyby przynieść podatek od importu emisji CO₂, który ma zostać nałożony na pochodzące z krajów trzecich towary o wysokim śladzie węglowym.

Ponadto Komisja proponuje wprowadzenie podatku od cyfrowych gigantów (obroty powyżej 750 mln euro), który miałyby zwiększyć budżet UE o 1,3 mld euro rocznie. Bruksela chce także opodatkować niezdatne do recyklingu opakowania plastikowe.

Ostatnie źródło własne to podatek od dużych, międzynarodowych firm, które korzystają ze wspólnego europejskiego rynku. Szczegóły propozycji nie są jeszcze znane, ale zdaniem Komisji może ona przynieść 10 mld euro rocznie. Łącznie nowe podatki unijne miałyby wnieść dodatkowe 35 mld euro do budżetu, co według szacunków Brukseli wystarczyłoby na spłatę zaciągniętego długu i odsetek.

Polska czwartym największym beneficjentem funduszy dla państw

Według wstępnych obliczeń Polska ma otrzymać do 63,8 mld euro, z czego 37,7 mld mają stanowić dotacje, a 26,1 mld – pożyczki. Nie spełniły się

obawy, że udział Polski w nowych antykryzysowych środkach będzie niewielki ze względu na relatywnie optymistyczne prognozy gospodarcze. Od Polski więcej funduszy otrzymać mają tylko Włochy, Hiszpania i Francja.

Prawie 27 mld euro Polska miałaby otrzymać z nowego **Instrumentu Odbudowy i Odporności**. Pieniądze te mają być przeznaczone na wsparcie inwestycji publicznych i reform, ale chcąc je uzyskać, rząd polski będzie musiał najpierw przygotować plany naprawcze, które oceni Komisja Europejska. Plany będą musiały być zgodne z wytycznymi unijnej polityki fiskalnej (tzw. semestr europejski) i celami zielonej oraz cyfrowej transformacji. Na dotowanie reform będą musiały się też zgodzić inne państwa Unii.

Kolejnym źródłem funduszy ma być program **REACT-EU**, który byłby *de facto* dodatkowym wzmocnieniem polityki spójności już zaplanowanej w obecnej perspektywie finansowej. Znajdzie się w nim 55 mld euro, które w latach 2020–2022 będą mogły otrzymać państwa Unii najbardziej dotknięte kryzysem związanym z pandemią COVID-19. Kryteria dystrybucji tych dodatkowych środków będą bardziej elastyczne, tak by uwzględniały spadek PKB i wzrost bezrobocia (zwłaszcza wśród młodych). Wstępne prognozy wskazują, że Polska dostanie z tego funduszu ok. 3,75 mld euro (maksymalna kwota to 11 mld euro).

Trzecim elementem będzie wzmocnienie **Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (FST)**, w którym pierwotnie przewidziano dla Polski 7,5 mld euro. Teraz Bruksela proponuje, aby skierować do niego jeszcze 30 mld euro z Nowej Generacji UE oraz dodatkowo 2,5 mld euro z budżetu. Polska pozostaje największym potencjalnym beneficjentem FST – na transformację polskich regionów górniczych i przemysłowych miałyby pójść 8 mld euro. Aby otrzymać pieniądze, rząd będzie musiał sporządzić tzw. terytorialne plany sprawiedliwej transformacji zgodne z polityką klimatyczną Unii. Możliwe, że w trakcie negocjacji dołączony zostanie jeszcze jeden warunek: poparcie przez Polskę neutralności klimatycznej. O tego rodzaju

warunkowości w ostatnich miesiącach mówili przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel i prezydent Francji Emmanuel Macron.

Polska ma otrzymać też o 3 mld euro więcej ze **Wspólnej Polityki Rolnej**, niż zakładała poprzednia propozycja budżetu, zaś polskie przedsiębiorstwa i ośrodki badawcze będą mogły starać się o środki, które Komisja chce przeznaczyć na badania i rozwój (**Horyzont Europa**) oraz unijną politykę przemysłową (70 mld euro). Środki te mają bezpośrednio wspierać europejskie firmy strategiczne i tym samym poprzez działanie unijne załagodzić spory wynikające z różnych warunków i skali pomocy publicznej, udzielanej przez poszczególne kraje. Kryzys zwrócił też uwagę na potrzebę wzmocnienia gospodarczej niezależności i autonomii Unii. Z tego powodu KE proponuje, aby dodatkowe 15 mld euro przeznaczyć na projekty wsparcia kluczowych łańcuchów wartości, infrastrukturę krytyczną i przemysł farmaceutyczny.

Linie podziału w UE

Osiągnięcie porozumienia między członkami Unii nie jest jednak przesądzone, zwłaszcza że propozycja Komisji Europejskiej stworzyła nowe podziały.

Pierwsza nowa oś sporu dotyczy formy, w jakiej pomoc miałaby być dystrybuowana. Kraje południa, a także Europy Środkowej opowiadają się za szczodrym i szybkim wsparciem w formie dotacji. Z kolei oszczędna czwórka (Austria, Holandia, Szwecja i Dania) walczy o to, aby beneficjenci antykryzysowych programów pomocowych musieli zwrócić otrzymaną pomoc. Kompromis może wymagać zmniejszenia kwot proponowanych przez Komisję, sprecyzowania kalendarza i skrócenia terminów spłat, a także utrzymania roli państw członkowskich w procedurze zatwierdzania wsparcia dla reform antykryzysowych. Kluczowe dla oszczędnej czwórki będą w tym kontekście zapisy związane z warunkami dostępu do unijnych funduszy, w tym przestrzegania zasady praworządności oraz wykorzystywania środków w sposób zgodny z unijnym zielonym ładem.

Drugą osią sporu jest klucz dystrybucji środków, czyli wskaźniki, jakie będą brane pod uwagę przy rozdzielaniu unijnego budżetu na poszczególne państwa. Komisja proponuje, aby częściowo zastąpić dotychczas obowiązujące kryteria, oparte na średnim dobrobycie, nowymi, bardziej czułymi na krótkoterminowe skutki gospodarcze pandemii, czyli wzrost bezrobocia i obniżenie prognoz PKB. Dzięki temu znacząca część środków trafiłaby do państw najbardziej dotkniętych przez kryzys (Włochy, Hiszpania), a także do Polski (m.in. poprzez instrument odbudowy, ale też fundusz sprawiedliwej transformacji czy nowe środki na rolnictwo). Co istotne, dotychczasowi sprzymierzeńcy Polski z tzw. grupy przyjaciół spójności skorzystaliby mniej na nowych wskaźnikach i są wobec nowych zasad bardziej krytyczni.

Trzecia linia sporu przebiega między państwami strefy euro a resztą Unii. W obliczu krytyki propozycji KE przez państwa spoza strefy euro, w tym dwójki oszczędnych – Danii i Szwecji, a także Czech i Węgier, mogą powrócić apele o to, aby nowe środki były dystrybuowane wyłącznie w strefie euro, np. w formie dodatkowego pozatraktatowego porozumienia (w propozycji Komisji Europejskiej nowy instrument odbudowy zastąpił załączek budżetu strefy euro). O utrzymanie jedności budżetu – a co za tym idzie Unii – będą walczyć Niemcy, które 1 lipca zaczynają prezydenturę w Radzie Unii.

Wyzwania dla Polski

Propozycja Komisji jest korzystna dla Polski. Według polityków Prawa i Sprawiedliwości nowe fundusze mają sfinansować część obietnic wyborczych ubiegającego się o reelekcję prezydenta Andrzeja Dudy. Najprawdopodobniej więc w negocjacjach Warszawa skupi się na obronie kluczowych elementów propozycji Komisji. Rząd Zjednoczonej Prawicy będzie najpewniej starał się utrzymać proporcję dotacji do pożyczek w Nowej Generacji UE oraz będzie sprzeciwiał się zwiększeniu roli instrumentów finansowych (i pożyczek) w odbudowie gospodarki po kryzysie. Będzie też bronił korzystnego dla Polski sposobu podziału funduszy, który będzie atakowany

szczególnie przez państwa w większym stopniu dotknięte kryzysem gospodarczym. Ważnym obszarem stanie się środowisko i klimat – dlatego Polska będzie nalegać na włączenie inwestycji w gaz jako paliwo przejściowe podczas transformacji energetycznej. Przed epidemią Warszawa promowała zwiększenie udziału źródeł własnych w finansowaniu unijnego budżetu, ale nie poprzez wszystkie propozycje Komisji. W szczególności będzie zwalczać pomysł przekazania części wpływów z EU ETS do budżetu unijnego oraz podatek od opakowań plastikowych.

Kluczowym dla Polski tematem pozostaje propozycja KE, aby powiązać przestrzeganie standardów praworządności z wypłatą funduszy unijnych. Polska krytykowała ten projekt, ale ze względu na determinację Brukseli oraz coraz bardziej stanowcze wypowiedzi Niemiec całkowite wycofanie się z tego pomysłu jest mało prawdopodobne. Polski rząd będzie się więc starał maksymalnie złagodzić propozycję Komisji i zwiększyć udział państw członkowskich w procedurze decyzyjnej.

Perspektywy

Liderzy podejmą pierwszą próbę porozumienia na wirtualnym szczycie Rady Europejskiej 19 czerwca. Prawdopodobnie nie przyniesie on zgody, a będzie jedynie służył zbliżeniu stanowisk. Kolejny, według aktualnych planów już nie wirtualny, szczyt ma odbyć się 9 lipca w Brukseli. Na przeszkodzie szybkiego porozumienia stoi bezprecedensowy rozmiar negocjowanego budżetu oraz liczba nowych kwestii do uzgodnienia (np. ostateczny klucz spłaty, horyzont spłat, kwestia praworządności itp.). Wyzwaniem będzie też uzyskanie zgody sceptycznie nastawionych parlamentów narodowych Finlandii i Holandii, które będą musiały ratyfikować decyzję umożliwiającą nowe źródło finansowania unijnych działań. Przekonać je mogą jasne zapewnienia o zgodności strategicznych celów budżetu z ich priorytetami politycznymi i o konkretnych dobrach publicznych, jakie tworzy unijny budżet (np. walka ze zmianami klimatycznymi). Nieodzowne będzie też stopniowe budowanie porozumienia między

państwami poprzez konstruktywne działania i pozytywną agendę nie tylko ze strony tradycyjnego unijnego przywództwa w Berlinie i Paryżu, ale również Warszawy, która na obecnej propozycji Komisji Europejskiej ma szczególnie dużo do zyskania.

Agnieszka Smoleńska – starszy analityk w Polityce Insight, doktor nauk prawnych, zajmuje się polityką europejską, a w szczególności europejskim sektorem finansowym i strefą euro.

Paweł Wiejski – analityk w Polityce Insight, specjalizuje się w polityce zagranicznej Polski, polityce wewnętrznej państw UE i kwestiach sektorowych, m.in. klimacie, migracjach, transporcie.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-66543-21-8

Warszawa 2020