



## Przegląd wieloletnich ram finansowych: skutki dla Polski

Patryk Toporowski

*Zakończona 7 marca 2017 r. śródkresowa rewizja finansów UE nie wprowadza głębokich zmian w strukturze wspólnego budżetu do 2020 r. Wpłyne jednak na inne cechy ram finansowych, zwiększając elastyczność i powodując wyraźniejsze sprzężenie unijnych finansów ze wspólnotowymi priorytetami. To sygnalizuje głębokie i niekorzystne dla Polski reformy wydatkowania funduszy po 2020 r. Dlatego Polska powinna – na podstawie wcześniejszych doświadczeń – wykorzystać okres przed rozpoczęciem negocjacji kolejnej perspektywy finansowej do minimalizacji ryzyka negatywnych zmian i promowania pozytywnej agendy budżetowej.*

Celem przeglądu wieloletnich ram finansowych (WRF) jest dostosowanie ogólnego planu wydatków UE do 2020 r. do nieprzewidzianych wyzwań (jak kryzys uchodźczy) i lepszej realizacji priorytetów (jak pobudzenie inwestycji i zwiększanie liczby miejsc pracy). Obligatoryjność przeprowadzenia rewizji WRF została usankcjonowana w Rozporządzeniu Rady nr 1311/2013. Jednakże gdyby przegląd WRF nie był obowiązkowy, zmiany w UE od rozpoczęcia nowej perspektywy finansowej w 2014 r. i tak najprawdopodobniej doprowadziłyby do dostosowań unijnych wydatków do nowych potrzeb. Po pierwsze, przedłużył się kryzys gospodarczy, a na południu strefy euro bezrobocie pozostało wysokie. Po drugie, wzrosła wartość nieopłaconych przez KE zobowiązań w unijnym budżecie. Po trzecie, nastąpiła eskalacja kryzysu uchodźczego. Uzgodniona przed 2014 r. struktura ram finansowych dawała niewielki margines na rozwiązanie tych problemów.

Ponieważ art. 2 Rozporządzenia Rady nr 1311/2013 dot. finansów UE w latach 2014–2020 zakłada nienaruszalność tzw. kopert narodowych (czyli środków zabezpieczonych dla państw w ramach funduszy strukturalnych i funduszy na wspólną politykę rolną), rewizja WRF 2014–2020 tylko w niewielkim zakresie może zmienić strukturę unijnych wydatków. Na to nałożyła się jeszcze ostrożność KE, by w połowie 7-letniego okresu finansowania nie poruszać zbyt wielu kontrowersyjnych spraw, takich jak wielkość i struktura budżetu. Otwarcie dyskusji między państwami na te tematy najprawdopodobniej oddaliłoby szansę na jakikolwiek konsensus.

Rada ds. Ogólnych uzyskała konsensus w sprawie przeglądu 7 marca 2017 r. Następnym krokiem w procedurze jest akceptacja projektu zrewidowanych ram finansowych przez Parlament Europejski. Ostatnim etapem będzie jednogłośnie przyjęcie przeglądu przez Radę Europejską.

**Kierunek zmian w unijnych finansach.** Komisja, pomimo rosnących potrzeb finansowych UE w związku z kryzysami, nie proponowała zwiększenia WRF. Było to korzystne głównie dla płatników netto, którzy w razie wzrostu wydatków ponieśliby dodatkowe koszty. W konsekwencji dyskusja nad przeglądem nie dotyczy wielkości budżetu i w niewielkim stopniu uwzględnia rozdział środków na poszczególne polityki. Rada zgodziła się na zmiany warte jedynie ok. 6,01 mld euro, czyli w przybliżeniu 1% pozostałych funduszy dostępnych w perspektywie finansowej 2014–2020. Zmiany te obejmują powiększenie programów pro wzrostowych (jak Horyzont 2020, Erasmus+, inicjatywa zatrudniania młodych, program wsparcia planu inwestycyjnego Junckera) o 2,08 mld euro oraz instrumentów do walki z kryzysem migracyjnym i uchodźczym (jak wzmocnienie unijnej straży granicznej, tzw. zewnętrzny plan inwestycyjny) łącznie o 3,94 mld euro.

Punktem ciężkości dyskusji nad rewizją był sposób wydawania wspólnotowych pieniędzy. Priorytetowe uelastycznienie wydatków UE znalazło odzwierciedlenie w zwiększeniu środków (mniejszym niż proponowane przez KE podwojenie) na instrument elastyczności (o ok. 600 mln euro) i rezerwę na pomoc nadzwyczajną (o ok. 100 mln euro). Państwa członkowskie nie zgodziły się na sugerowane przez Komisję utworzenie tzw. rezerwy kryzysowej. Pomysłem

na usprawnienie wydatków było też utworzenie mechanizmów ułatwiających wspólne inwestowanie środków przez kilka państw członkowskich.

Zabrakło w pakiecie reform sprawy warunkowości w ramach polityki spójności, choć np. Holandia jeszcze przed rozpoczęciem procedury przeglądu proponowała lepsze powiązanie finansów UE z efektami unijnych wydatków (transfery mogłyby być np. uzależnione od sprawności administracji beneficjenta). Ponadto, choć to nie dotyczy trwających już ram finansowych, KE w przeglądzie WRF wskazała na konieczność wzmocnienia warunkowości przez większe uzależnienie wydatków od zarządzania gospodarczego w UE (czyli np. od wypełniania rekomendacji semestru europejskiego) po 2020 r. Jednocześnie niektórzy politycy – np. niemiecka europoseł Ingeborg Gräßle z Europejskiej Partii Ludowej, przewodnicząca komitetu kontroli budżetowej, czy też przedstawiciele włoskiej klasy politycznej (w tym Matteo Renzi) – postulowali, by państwa odmawiające przyjmowania uchodźców w ramach kwot miały obcięte fundusze. Byłby to nowy rodzaj warunkowości stymulujący solidarność państw członkowskich. Stanowi sygnał możliwych zmian w kolejnej perspektywie finansowej, choć nie jest przedmiotem dyskusji podczas procedury przeglądu i pojawia się głównie w pracach nad wspólnym mechanizmem adaptacji do kryzysu uchodźczego.

Jednakże po publikacji przez KE tej mało kontrowersyjnej rewizji nastąpiły trudności w sfinalizowaniu projektu zmian WRF. W grudniu 2016 r. sprzeciwiły się im Włochy, które oczekiwały znaczącego zwiększenia środków na rozwiązanie kryzysu uchodźczego. Skutkiem tego było opóźnienie do marca 2017 r. prac nad przeglądem. Choć samotna włoska wolta wynikała z wewnątrz krajowej gry politycznej, można przypuszczać, że pozostałe państwa obciążone efektami kryzysu uchodźczego również w przyszłości będą bardziej zdecydowanie oczekiwać solidarności w ramach unijnego budżetu.

**Perspektywy i wnioski.** Choć formalnie przegląd WRF nie jest punktem wyjścia do negocjacji kolejnych ram, jego wynik i okoliczności mu towarzyszące (opór Włoch, postulaty uzależnienia wypłat od solidarności w sprawie uchodźców) będą miały niekorzystny dla Polski wpływ na perspektywę finansową po 2020 r. Przede wszystkim nowy budżet UE najprawdopodobniej będzie finansował w większym zakresie zapobieganie przyszłym kryzysom (np. uchodźczemu) lub osłabianie ich kolejnych faz. Jednocześnie utrzymanie poziomu budżetu podczas przeglądu oznacza brak zgody na jego zwiększenie w przyszłości. W konsekwencji wzrost tych wydatków odbije się na pozostałych, w tym na nakładach na tak ważną dla Polski politykę spójności, czy też wspólną politykę rolną. Niekorzystna dla Polski może być również presja na zwiększanie środków na instrumenty elastyczne i *ad hoc* – co odbywałoby się kosztem wydatków sztywnych, w tym funduszy strukturalnych.

Bardzo prawdopodobne będzie również zaostrzenie rozważanej przez KE warunkowości wydawania środków i dostosowywanie ich do celów UE. Może to stać się istotnym narzędziem do dyscyplinowania państw członkowskich w kwestiach solidarnościowych (np. środki na rozwój w zamian za przyjęcie określonej kwoty uchodźców) lub w ramach semestru europejskiego. Nacisk na efektywność funduszy UE może również oznaczać raczej niekorzystny dla Polski wzrost roli instrumentów pożyczkowych (obecnie wykorzystywanych w promocji przedsiębiorczości oraz w niektórych obszarach unijnej polityki zagranicznej) lub gwarancji.

Niekorzystne dla Polski tendencje może wzmocnić nowy komisarz ds. budżetu UE Günther Oettinger. U progu negocjacji w sprawie nowych ram finansowych rozważa on zwiększenie efektu mnożnikowego unijnych finansów (tj. lepiej zrealizowanych celów UE przy podobnych środkach) dzięki wzrostowi współfinansowania przez państwa członkowskie lub zwiększenie instrumentów pożyczkowych w całości budżetu UE. Ponadto nowy komisarz uważa za zbyt duży udział środków zabezpieczonych dla państw w ramach polityki spójności i wspólnej polityki rolnej, co sugeruje, że fundusze strukturalne pod jego nadzorem będą zmniejszone lub bardziej elastycznie rozdzielane między państwami. Dla Polski, jako największego beneficjenta funduszy UE, oznaczałoby to zwiększenie kosztów wydawania unijnych pieniędzy oraz obniżenie transferów do polskiej gospodarki.

Polska powinna wykorzystać czas pozostały do rozpoczęcia negocjacji kolejnych ram finansowych i przygotować rozwiązania, które osłabią te negatywne tendencje. Wprawdzie nowe koncepcje nie będą miały wpływu na treść przeglądu WRF, ale staną się znane państwom członkowskim i unijnym instytucjom. Ponieważ priorytetem UE najbardziej zbliżonym z polskim interesem jest wsparcie wzrostu, inwestycji i zatrudnienia, to najważniejszym elementem wspólnego budżetu powinno być finansowanie działań pro wzrostowych. W tym przypadku ważną byłaby stopniowa zmiana wizerunku Polski: z beneficjenta na orędownika koniunktury w UE. Polska mogłaby promować dokapitalizowanie z funduszy unijnych krajowych funduszy rozwoju udzielających wsparcia rodzimemu biznesowi, by w ten sposób uwypuklić pro wzrostową rolę budżetu UE. Być może poprawa wizerunku oznaczałaby również konieczność ustępstw, tj. akceptację wzrostu znaczenia instrumentów zwrotnych w budżecie UE. Wprawdzie są one dla Polski raczej niekorzystne, ale mogłyby pomóc w poprawie wyników gospodarczych w państwach, gdzie dostępność kredytu jest utrudniona, np. na południu UE.