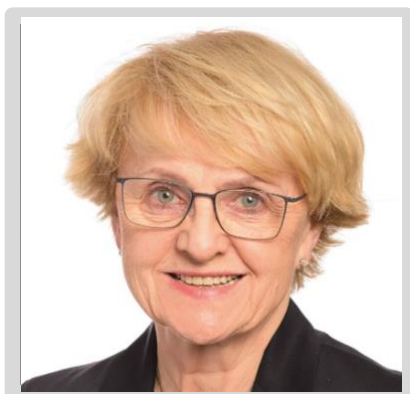


Inwestycja w przyszłość Europy: Wieloletnie Ramy Finansowe UE 2028–2034



Prof. Danuta Hübner

Ekspertka CSM – koordynator Obserwatorium Europejskiego, była Minister ds. Europejskich (2003-2004), Komisarz ds. Polityki Regionalnej (2004-2009) i europosłanka (2009-2024)

Historia budżetu europejskiego pokazuje, że ambicje Unii są od lat ograniczane zarówno skalą dostępnych środków finansowych, jak i polityczną gotowością do wspólnego finansowania działań dotąd realizowanych przez poszczególne kraje. Przez dekady poziom 1% dochodu narodowego brutto w ramach Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) stał się swoistym tabu, a Europa nie zdołała przełamać niechęci państw członkowskich do angażowania środków w projekty transgraniczne, emisji wspólnego długu, uwspólnotowienia pomocy publicznej czy budowy wspólnych bezpiecznych aktywów. Unii nie udało się również wypracować skutecznego mechanizmu kierowania kapitału prywatnego tam, gdzie inwestycje są najbardziej potrzebne. W efekcie Europa stopniowo utraciła konkurencyjność międzynarodową i nie była w stanie w pełni wykorzystać swojego potencjału wzrostu.



Nowe Wieloletnie Ramy Finansowe na lata 2028–2034 – niezależnie od ich ostatecznego rozmiaru – nie będą same w sobie wystarczające. Skala potrzeb inwestycyjnych jest ogromna. Z tego względu już od kilku lat podejmowane są kroki w celu identyfikacji i uruchamiania dodatkowych źródeł finansowania oraz nowych modeli finansowych. Obecnie pojawia się realna szansa, aby kolejne WRF stały się trwałym instrumentem dźwigni finansowej dla rozwoju Europy. Należy jednak mieć świadomość, że przez co najmniej najbliższe dekady Unia będzie funkcjonować w trudnym i niestabilnym otoczeniu geopolitycznym. Dlatego w swojej strategii zmian powinna działać jako spójny podmiot zbiorowy, a nie jako 27 – a w przyszłości być może 34 – państwa działające indywidualnie w niesprzyjających warunkach. Zdolność Europy do budowania nowych relacji i sojuszy międzynarodowych poddawana jest dziś realnej próbie.

Mobilizacja zasobów finansowych

Zasadne jest oczekiwanie, że Europa nie tylko będzie dysponować planem działania, lecz także ponadprzeciętną wolą polityczną budowy zdolności obronnych oraz wzmacniania globalnej konkurencyjności swojej gospodarki. Wieloletnie Ramy Finansowe stanowią istotny element realizacji tego celu. Aby jednak skutecznie wdrożyć przyjętą strategię, Europa nie może czekać na nowy budżet obejmujący okres relatywnie odległy w porównaniu z pilnością obecnych potrzeb inwestycyjnych.

Kluczowe – i oczywiste – jest stworzenie warunków do uruchomienia ogromnych oszczędności europejskich gospodarstw domowych, przekraczających 10 bilionów euro i w dużej mierze utrzymywanych na rachunkach bankowych. Ukierunkowanie tych środków tam, gdzie inwestycje są najbardziej potrzebne, powinno stać się zarówno krótkoterminowym, jak i długofalowym priorytetem strategicznym.

Konieczne jest przyjęcie podejścia holistycznego, wykraczającego poza same WRF i poddanie analizie wszystkich istniejących oraz nowych instrumentów finansowych. Stawką jest bowiem zmiana źródeł wzrostu gospodarczego w Europie. Wymaga to innowacji instytucjonalnej w obszarze finansów, postulowano to m.in. w raporcie polskich ekspertów „[Lepsza Europa](#)” opublikowanym w grudniu 2024 roku przez Centrum Stosunków Międzynarodowych.



Unia Europejska zbliża się do ostatniego momentu, w którym może realnie ograniczyć fragmentację rynków kapitałowych. Propozycja Enrica Letty dotycząca stworzenia europejskiego ekosystemu inwestycyjnego w postaci *Unii Oszczędności i Inwestycji* stanowi w tym kontekście istotny krok naprzód i wymaga zaangażowania zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Jest szansa, że proces ten przyspieszy dzięki pakietowi integracji rynków kapitałowych, przygotowanemu przez Komisję Europejską.

Na szczególną uwagę zasługuje również inna propozycja Enrica Letty, istotna z punktu widzenia WRF, zakładająca przeznaczenie przez państwa członkowskie części krajowej pomocy publicznej na inwestycje europejskie. Uwspólnotowanie pomocy państw mogłoby w praktyce zastąpić brakującą na poziomie Unii centralną zdolność fiskalną.

Nowy system zasobów własnych Unii Europejskiej, który powinien zostać uzgodniony przed końcem 2026 r., stanowiłby kolejny istotny czynnik umożliwiający zwiększenie skali finansowania inwestycji. Dodatkowym wyzwaniem związanym z nowymi zasobami własnymi jest jednak zarówno ich harmonogram, jak i procedura przyjęcia, a także porozumienie międzyinstytucjonalne przewidujące rozpoczęcie od 2028 r. spłaty zadłużenia zaciągniętego po pandemii COVID-19. Oznacza to konieczność sfinalizowania negocjacji do końca 2026 r. oraz zapewnienia Radzie UE dostępu do wystarczających środków finansowych.

Równolegle, Unia Europejska od pewnego czasu testuje inne źródła finansowania inwestycji, w tym rozwiązania najbardziej kontrowersyjne politycznie, takie jak emisja euroobligacji oraz udzielanie europejskich gwarancji dla pożyczek zaciąganych przez państwa członkowskie. Rosnąca pula euroobligacji mogłaby sprzyjać wyłonieniu się europejskich bezpiecznych aktywów, mających fundamentalne znaczenie dla rozwoju europejskiego rynku kapitałowego. Kolejnym źródłem finansowania konkurencyjności i innowacji – stanowiącym istotny instrument dźwigniowy – może być rozszerzenie zakresu kompetencji Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w obszarze inwestycji o podwyższonym poziomie ryzyka. W ujęciu całościowym, powinny istnieć wyraźne synergie pomiędzy projektowaniem kolejnych Wieloletnich Ram Finansowych a wysiłkami na rzecz budowy skutecznych mechanizmów finansowania wykraczających poza WRF.



Budowanie konkurencyjności

Gwałtownie rosnące zapotrzebowanie na inwestycje w Unii Europejskiej jest dodatkowo wzmacniane przez narastającą konkurencję globalną, napięcia handlowe, wyzwania w obszarze bezpieczeństwa oraz coraz częstsze wstrząsy gospodarcze. Wobec wielości i zróżnicowania impulsów zmiany oddziałujących na europejską gospodarkę, kluczowe znaczenie ma włączenie bodźców na rzecz konkurencyjności bezpośrednio w ramy systemowe. Oznacza to, że Unia Europejska potrzebuje sprawnie funkcjonującego ekosystemu, w którym inteligentne inwestycje napędzają konkurencyjność, ta z kolei stymuluje wzrost, a wzrost zwiększa zdolność do reagowania na obecne i przyszłe wyzwania.

Biorąc pod uwagę zarówno Stany Zjednoczone, jak i Chiny, ekosystem, w którym osadzone są Wieloletnie Ramy Finansowe, musi być oparty na europejskich preferencjach, a jednocześnie uwzględniać innowacyjne podejście do instytucji i struktur prawnych, modelu regulacyjnego oraz sposobu tworzenia i wykorzystywania synergii. W sektorze obronnym dobrym przykładem niezbędnego elementu takiego ekosystemu jest wciąż niedostatecznie doceniana potrzeba łączenia tradycyjnych przedsiębiorstw, dominujących w europejskim przemyśle obronnym, z innowacyjnymi podmiotami – najczęściej startupami.

W odniesieniu do ekosystemu suwerenności cyfrowej, Europa powinna dążyć do jednoczesnego wspierania innowacji oraz skutecznych ram regulacyjnych. Dla europejskich społeczeństw kluczowe znaczenie mają zarówno odpowiedzialne zarządzanie danymi, jak i ochrona procesów demokratycznych. Rozważając, w jaki sposób Wieloletnie Ramy Finansowe mogą wzmacniać globalną pozycję Europy w obszarze suwerenności cyfrowej, konieczna jest pogłębiona analiza tych przestrzeni, w których dominują Stany Zjednoczone i Chiny, a także inni coraz bardziej aktywni aktorzy – tacy jak Indie czy Brazylia – oraz identyfikacja obszarów, w których obecność Europy jest niezbędna w zglobalizowanym świecie.



Uwarunkowania nowego budżetu

Skoro osiągnięcie konkurencyjności wymaga wbudowania w system odpowiednich bodźców, to – z definicji – kluczowe znaczenie ma legislacja. Pod tym względem [podejście omnibusowe](#) porządkuje część przestrzeni regulacyjnej istotnej dla funkcjonowania Wieloletnich Ram Finansowych. Mimo to jest ryzyko, że Unia Europejska nadal będzie mierzyć się z nieujawnionymi lub niedostatecznie zidentyfikowanymi elementami ram regulacyjnych, które podważają konkurencyjność. Z drugiej strony jednak Europa znajduje się obecnie w fazie [upraszczania regulacji](#) i konsekwentnie realizuje ten kierunek w imię wzmacniania konkurencyjności.

Do powstawania nieefektywnych regulacji i polityk przyczyniają się utrwalone nawyki europejskiego procesu regulacyjnego. Przez dekady system europejski wykształcił tradycję legislacyjną opartą na logice minimalnego wspólnego mianownika, analizie najgorszych scenariuszy, prymacie interesów krajowych oraz koncentracji na ryzykach i potencjalnych zagrożeniach. Akcent kładziono przede wszystkim na to, co może się nie udać, podczas gdy potencjalne korzyści pozostawały na dalszym planie. Taka kultura polityczno-legislacyjna może mieć destrukcyjny wpływ na jakość stanowionego prawa i powinna zostać przezwyciężona. Wskazane słabości mogą bowiem podważać efektywność i skuteczność inwestycji realizowanych w ramach WRF na rzecz konkurencyjności oraz prowadzić do zaburzeń synergii pomiędzy inwestycjami krajowymi i europejskimi w poszczególnych obszarach. Jednym z kluczowych wyzwań dla nowych Wieloletnich Ram Finansowych jest też osiągnięcie przełomu w postrzeganiu zrównoważonego rozwoju jako źródła konkurencyjności, a także uporanie się z tzw. pułapką średnich technologii (*mid-tech trap*).

Poza tym, nie powinno się pomijać *synergii* zwłaszcza w kontekście potencjału innowacyjnego i konkurencyjnego *polityki spójności* oraz roli regionów i miast. Modelowy przykład partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie współfinansowania stanowi przygotowywany przez Komisję Europejską „[Scale-up European Fund](#)”, tworzony we współpracy z inwestorami prywatnymi. Również mechanizm „Łącząc Europę” ([Connecting Europe Facility – CEF](#)) oraz Europejski Fundusz Konkurencyjności



([European Competitiveness Fund – ECF](#)) - ukierunkowane na wzrost, innowacje i konkurencyjność - zostały zaprojektowane w sposób, który sprzyja rozwojowi nowych modeli finansowania.

W obszarze konkurencyjności istnieje przestrzeń dla wspólnie finansowanych europejskich inwestycji publicznych – realizowanych zarówno w ramach WRF, jak i poza nimi – w szczególności w zakresie badań i rozwoju. Jednocześnie istotną wartość mają mniejsze programy i projekty rozwijane przez niewielkie przedsiębiorstwa działające transgranicznie.

Nowy budżet Unii pojawia się w momencie, w którym przyspieszenie rozwoju technologicznego Europy staje się warunkiem koniecznym dla utrzymania konkurencyjności. Nie ulega wątpliwości, że w pierwszej połowie XXI wieku technologie będą rdzeniem rywalizacji geopolitycznej. Z tego względu kluczowe jest dostrzeżenie ścisłego powiązania między finansowaniem a polityką publiczną. Spójność pomiędzy polityką, regulacjami a instrumentami finansowymi ma fundamentalne znaczenie zwłaszcza w kontekście technologii przełomowych.

Wyzwania wdrożeniowe

Do tej pory nie został opublikowany przegląd polityk europejskich zapowiadany przez Komisję jeszcze w marcu 2024 r.. Zatem wciąż jest szansa, że Europa porzuci tradycję traktowania Wieloletnich Ram Finansowych jako gorsetu – restrykcyjnych ram ograniczających rozwój przyszłych polityk. Nowy wieloletni budżet powinien stać się dźwignią, która otworzy okno na możliwości XXI wieku.

Proponowane WRF zachęcają do eksperymentowania z optymalnymi proporcjami pomiędzy wydatkami publicznymi na poziomie krajowym i europejskim. Ma to szczególne znaczenie w obszarze badań i rozwoju, gdzie aż 90% nakładów inwestycyjnych pozostaje na poziomie poszczególnych państw. Z perspektywy efektywności generowania innowacji niekoniecznie jest to proporcja optymalna.



Komisja Europejska włączyła do propozycji WRF wiele użytecznych rozwiązań, jednak na obecnym etapie – na samym początku negocjacji – jest jeszcze zbyt wcześnie, aby formułować jednoznaczne oceny. Jednym z najbardziej fundamentalnych zagadnień pozostaje metodologia wdrażania, w szczególności w zakresie zdolności do mobilizowania i przyciągania kapitału prywatnego.

Nowy budżet oraz towarzyszące mu innowacje finansowe powinny stworzyć ramy umożliwiające pełne wykorzystanie potencjału zawartego w tzw. [28. reżimie zaproponowanym w Raporcie Enrica Letty](#). Instrument ten, który Komisja Europejska ma przedstawić na początku 2026 r., oferuje znaczący potencjał pogłębienia *jednolitego rynku* oraz pełnienia roli mnożnika innowacyjności i konkurencyjności. Jedną z tradycyjnych niepewności związanych z długoterminowym budżetem Unii Europejskiej pozostaje harmonogram jego przyjęcia. Nowe Wieloletnie Ramy Finansowe powinny wejść w życie 1 stycznia 2028 r., a każde opóźnienie osłabiłoby europejskie inwestycje w konkurencyjność w obecnych, wyjątkowo trudnych i niestabilnych czasach.

Proponowane WRF jednoznacznie wskazują, że konwergencja w Unii Europejskiej może i musi być oparta na konkurencyjności. Wymaga to jednak właściwej równowagi pomiędzy efektywnością a skutecznością procesów decyzyjnych oraz uwzględnienia wymiaru politycznego, decentralizacji i prerogatyw związanych z tożsamością lokalną. Oczywiście realizacja nowego budżetu będzie się wiązać z licznymi wyzwaniami. Międzynarodowy Fundusz Walutowy ostrzega przed ryzykiem gwałtownego wzrostu zadłużenia publicznego w UE, które do 2030 r. może osiągnąć średnio 130% PKB państw członkowskich.

W odpowiedzi rekomenduje się działania obejmujące zwiększanie dochodów podatkowych, ograniczanie wydatków socjalnych oraz poprawę jakości zarządzania publicznego. W tym kontekście Wieloletnie Ramy Finansowe na lata 2028–2034 można postrzegać jako moment o charakterze konstytucyjnym dla Unii Europejskiej. Kluczowym wyzwaniem pozostaje dołożenie wszelkich starań, aby Europa była na ten moment w pełni przygotowana.

Prof. Danuta Hübner



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej.

Fundacja została zarejestrowana w 1996 r. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata.

Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów.

Od 2009 r. CSM jest uznawany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu „The Leading Public Policy Research Organizations In The World” przeprowadzanym przez Uniwersytet Pensylwanii.

Centrum Stosunków Międzynarodowych | ul. Ogrody 24, 03-994 Warszawa | +48 608 593 632



www.twitter.com/CIR_CSM



www.facebook.com/CIR.CSM



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH