Komentarze OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH NUMER 755 12.10.2026 www.osw.waw.pl

Negocjacje wieloletnich ram finansowych UE – w kierunku większej centralizacji

Konrad Popławski

Negocjacje wieloletnich ram finansowych UE na lata 2028–2034 przypominają próbę rozwiązania klasycznego dylematu kwadratury koła. Unia stoi przed lawinowo rosnącą liczbą wyzwań – od reindustrializacji i inwestycji w bezpieczeństwo po transformację energetyczną i cyfrową – które wymagają znacznych nakładów. Pogarszająca się kondycja gospodarcza najzamożniejszych państw, zwłaszcza Niemiec, sprawia jednak, że cena polityczna zwiększenia budżetu jest dla nich trudna do zaakceptowania. Efektem jeszcze bardziej skomplikowanych niż zwykle negocjacji będzie budżet zbyt mały, okupiony ryzykiem osłabienia dwóch filarów integracji: polityki spójności i wspólnej polityki rolnej (WPR). Jeśli nowa, bardziej scentralizowana struktura wydatków – kładąca nacisk na wsparcie przemysłu i innowacji – zostanie przeforsowana, wzmocni się pozycja polityczna Komisji Europejskiej (KE), a osłabnie pozycja państw beneficjentów i regionów. W dłuższej perspektywie grozi to zahamowaniem konwergencji i stopniowym narastaniem napięć politycznych w UE – w momencie, gdy wspólnota już zmaga się z wyzwaniami zagrażającymi jej spójności.

Wieloletnie ramy finansowe (WRF) to siedmioletni plan określający limity budżetów rocznych wspólnoty oraz strukturę wpływów i wydatków. Jest to tradycyjny instrument służący koordynacji wydatków, ponieważ złożoność programów realizowanych w UE wykracza poza horyzont jednoroczny. Siedmioletni okres obowiązywania WRF ustalono, aby z jednej strony zapewnić stabilność finansowania wspólnoty, a z drugiej – uniknąć regularnych sporów politycznych. KE chciałaby zakończyć negocjacje do końca br., jednak ze względu na skalę rozbieżności zapewne przeciągną się one do pierwszego kwartału 2027 r.

Wieloletnie ramy finansowe 2021–2027 – siedem chudych lat

Założenia WRF na lata 2021–2027 nie uwzględniały – i nie mogły uwzględniać – wstrząsów, z jakimi UE będzie się mierzyć w tym okresie. Zaczęły się one od pandemii COVID-19 oraz wywołanych przez nią dekoniunktury i zerwania łańcuchów dostaw, a już w 2022 r. doszło do inwazji Rosji na Ukrainę i w konsekwencji – do kryzysu energetycznego. Potem pojawiły się liczne napięcia handlowe w relacjach z USA i Chinami, a obecnie wciąż trzeba się zmagać z konsekwencjami wojny na Bliskim Wschodzie, w tym ze wzrostem cen nośników energetycznych czy nawozów. Destabilizacja otoczenia

OSW | 35 LAT

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl
www.osw.waw.pl

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Jakub Jakóbowski
REDAKCJA: Adrianna Stawska-Ostaszewska, Szymon Sztyk
SKŁAD: Wojciech Mańkowski

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP.

doprowadziła do spowolnienia rozwoju gospodarczego UE, podwyżek cen energii, problemów z realizacją transformacji energetycznej, wreszcie zaś – konieczności zwiększania nakładów na zbrojenia.

Niestabilna sytuacja międzynarodowa wpływa również na planowanie kolejnego budżetu UE. Z jednej strony coraz ważniejszymi priorytetami UE stają się finansowanie bezpieczeństwa, poprawa odporności oraz wsparcie finansowe dla Kijowa. Z drugiej – przyspieszają pewne procesy polityczne i przybiera na znaczeniu m.in. kwestia przygotowania do rozszerzenia wspólnoty o Czarnogórę, Mołdawię i Ukrainę. I choć negocjacje akcesyjne z Kijowem najpewniej nie zakończą się w nadchodzącej perspektywie budżetowej, to nie można wykluczyć uruchomienia w tym czasie programów wsparcia przedakcesyjnego.

” **Problemy ekonomiczne UE pogarszają klimat polityczny dla negocjowania WRF. Zwłaszcza RFN, największy płatnik netto do budżetu UE, jest niechętna większym transferom.**

Kontekstem dla negocjacji jest także pogarszająca się konkurencyjność UE. Państwa członkowskie są praktycznie nieobecne w wyścigu o rozwój zaawansowanych półprzewodników czy modeli AI. Nie ziściła się nadzieja, że zielona transformacja stanie się nowym kołem zamachowym europejskiej industrializacji. Zamiast tego Chiny, kontrolujące ponad 90% globalnego przetwórstwa metali ziem rzadkich, zdominowały produkcję paneli fotowoltaicznych, turbin wiatrowych i baterii, osiągając w wielu obszarach status niemal monopolisty. Co gorsza, znacznie słabiej radzą sobie również firmy z branż, w których tradycyjnie dominowała Europa. Sektor motoryzacyjny znajduje się w głębokim kryzysie strukturalnym[1], a pozycji innych – m.in. farmaceutycznego czy producentów maszyn specjalistycznych – zagraża dynamiczny rozwój AI.

Problemy ekonomiczne UE pogarszają klimat polityczny dla negocjowania WRF. Zwłaszcza RFN, największy płatnik netto do budżetu UE, jest niechętna większym transferom, a jednocześnie chciałaby przekierować środki wspólnoty na nowe cele. Od czasu pandemii niemiecka gospodarka znajduje się w stagnacji, a pod presją USA i NATO rosną wydatki na obronność. Trudności ekonomiczne są ważną przyczyną wyjątkowo słabych notowań powołanego nieco ponad rok temu rządu Friedricha Merza, który nie ma pewności dotrwania do końca kadencji, mającej planowo potrwać jeszcze niespełna trzy lata. Również tacy płatnicy netto jak Austria i Finlandia zmagają się z gorszą koniunkturą, a pozycja bardziej eurosceptycznych i niechętnych wzrostowi budżetu unijnego partii prawicowych jest w nich silna, przy czym w drugim z nich może ona jeszcze wzrosnąć po przyszłorocznych wyborach parlamentarnych. Ponadto szczególnie zaplanowane na wiosnę przyszłego roku wybory prezydenckie we Francji są dla płatników argumentem za tym, by porozumienie wynegocjować jak najszybciej, gdyż potencjalne zwycięstwo bardziej eurosceptycznego kandydata Zjednoczenia Narodowego niesie ryzyko znacznego zmniejszenia budżetu.

W panującym klimacie ogólnego pesymizmu opracowane na zlecenie Komisji Europejskiej raporty Enrica Letty oraz Maria Draghiego (oba z 2024 r.) postawiły diagnozę, która stała się kanwą debaty o przyszłości UE i negocjacji dotyczących WRF. Obaj autorzy zgodnie stwierdzili, że Europa musi znacznie głębiej zintegrować swój rynek wewnętrzny i traktować go jako strategiczny zasób w walce o suwerenność technologiczną. Jednocześnie trzeba pilnie zmobilizować ogromne środki na rzecz nowej, ambitnej polityki przemysłowej, która pozwoli UE włączyć się do globalnego wyścigu o innowacje – szczególnie w dziedzinach AI, zaawansowanych technologii i czystej energii. Z perspektywy państw płatników najdogodniejsze byłoby uruchomienie podobnych programów właśnie ze środków

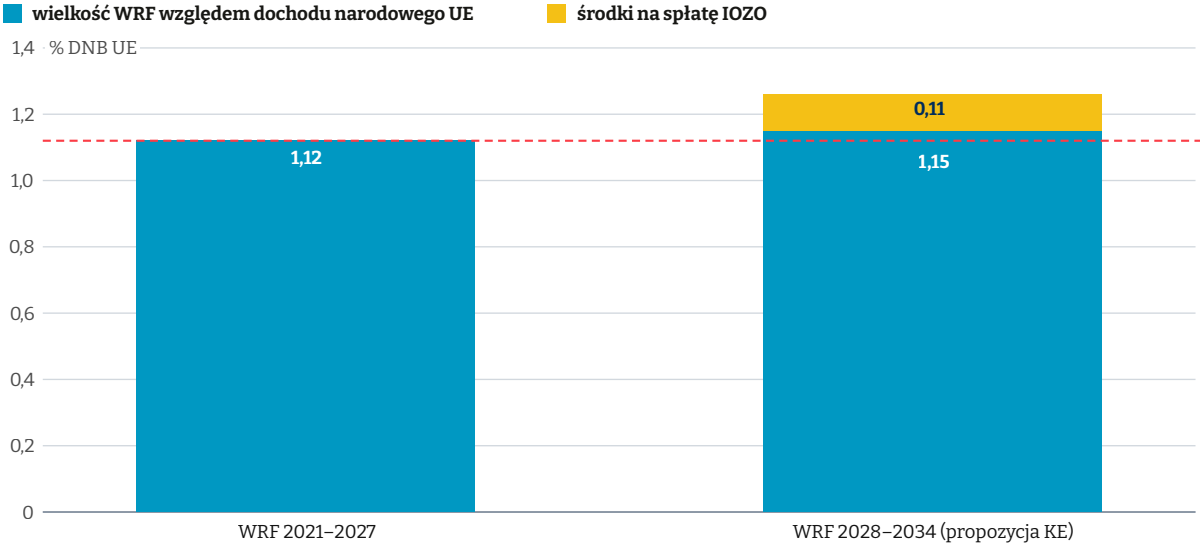
[1] K. Popławski, *Kryzys Volkswagena. Problemy firmy mówią coś bardzo ważnego o współczesnych Niemczech*, Klub Jagielloński, 7.08.2026, klubjagiellonski.pl.

budżetowych UE, zaś optymalnym źródłem finansowania – obniżenie istniejących wydatków, w szczególności na politykę spójności i WPR.

Nie mniej ważnym wyzwaniem w negocjacjach WRF będzie sfinansowanie spłaty zobowiązań wynikających z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[2] (IOZO; Polska otrzymuje z niego środki w ramach Krajowego Planu Odbudowy). Fundusz ten został zaakceptowany w 2021 r. w reakcji na załamanie gospodarcze wywołane pandemią COVID-19, zwłaszcza w państwach południa UE. Państwa członkowskie zgodziły się zaciągnąć wspólny dług na sfinansowanie wydatków o wartości 750 mld euro, z czego na IOZO przypadło 312,5 mld euro dotacji i 360 mld euro nisko oprocentowanych pożyczek. Do tej pory odsetki od tego zobowiązania pokrywano z budżetu UE, lecz od 2028 r. konieczne będzie spłacanie także części kapitałowej. Jeśli budżet UE nie zostanie wyraźnie zwiększony, koszty spłaty pomniejszą pulę WRF.

Propozycja WRF na lata 2028–2034 (po odjęciu środków na spłatę IOZO) jest porównywalna z obecnymi ramami i nie jest szczególnie ambitna

Wielkość WRF względem dochodu narodowego UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A dynamic EU Budget for the priorities of the future – The Multiannual Financial Framework 2028–2034, COM/2025/570 final.

Propozycja KE na lata 2028–2034 – skromny, scentralizowany budżet

W lipcu 2025 r. Komisja Europejska przygotowała propozycję na lata 2028–2034 na sumę 1985 mld euro w cenach nominalnych i 1763 mld euro w cenach z 2025 r. KE argumentowała, że kwota ta, o ile zostanie zaakceptowana, będzie najwyższa w historii i aż o 64% większa niż przewidziana w poprzednich WRF. W ostatnich latach UE doświadczyła jednak stosunkowo wysokiej inflacji, dlatego ambitność tego projektu należy odnosić do dochodu państw UE. Zaproponowana suma stanowi zaś 1,26% dochodu narodowego brutto (DNB) UE[3]. Formalnie oznacza to wyraźny wzrost w porównaniu z perspektywą na lata 2021–2027 wynoszącą 1,12% DNB. Niemniej odsetek ten obejmuje także koszt obsługi

[2] Instrument stanowił formalnie największą część funduszu NextGenerationEU. Pozostałe jego komponenty to fundusze ReactEU, FAIR, EAFRD, RescEU i inne. Ich utworzenie miało pozwolić na uzyskanie poparcia politycznego dla szybkiego przeforsowania ambitnego projektu.

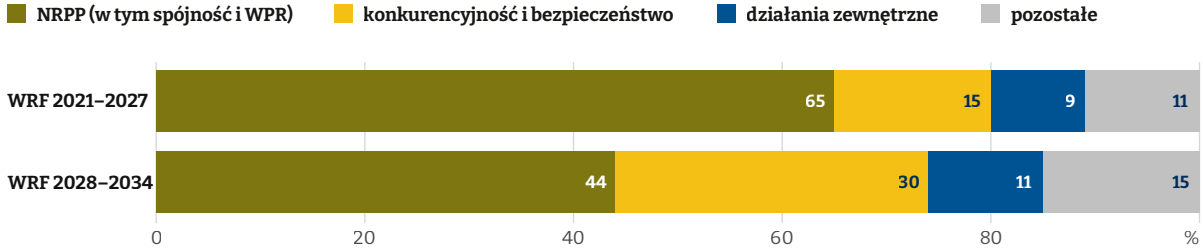
[3] DNB, choć jest miarą zbliżoną do PKB, to w odróżnieniu od niego skupia się nie na wartości dóbr wytworzonych w kraju, lecz na dochodach obywateli danego państwa. Jednym słowem, nie uwzględnia dochodów firm zagranicznych należących do obcokrajowców i transferowanych z Polski, a wlicza dochody polskich firm i obywateli wypracowane za granicą.

i spłaty zobowiązań wynikających z IOZO, szacowany łącznie na 149 mld euro (w cenach z 2025 r.)[4]. Bez tych kosztów aktualna propozycja KE wynosi jedynie 1,15% DNB UE, a więc wzrost w porównaniu z poprzednimi WRF jest niewielki. Należy ją zatem uznać za mało ambitną i za rezultat wyjątkowo silnego oporu płatników netto, zwłaszcza że w toku dalszych negocjacji z pewnością zostanie obniżona.

Komisja Europejska próbowała wybrnąć z dylematu zapewnienia zdolności do realizacji nowych priorytetów w WRF przy ograniczonych środkach poprzez konsolidację liczby programów, co ma zwiększyć efektywność wydatków i ograniczyć biurokrację. Projekt przewiduje zmniejszenie liczby działów wydatkowych z siedmiu do czterech, a w szczególności skonsolidowanie wydatków m.in. na WPR i politykę spójności w jednolitych Narodowych i Regionalnych Planach Partnerstwa (NRPP), przygotowywanych dla każdego kraju z osobna. Na realizację tych planów KE przewidziała 771 mld euro. Kwota ta może się wydawać wysoka, gdyż nadal ma stanowić największą pozycję w WRF. Jednak w wyniku przetasowań udział wydatków na politykę spójności i WPR w całej siedmioletniej perspektywie spadnie z 65% do 44%.

W strukturze wydatków zaproponowanej przez KE najwięcej tracą polityka spójności i wspólna polityka rolna

Przesunięcie struktury wydatków UE



Porównanie ma charakter funkcjonalny, a nie księgowy. Ponieważ w obecnej i przyszłej perspektywie występują różne działy, należało dokonać dodatkowych obliczeń, aby kategorie stały się porównywalne. Dla lat 2028–2034 „spójność + WPR" to koperta Narodowych i Regionalnych Planów Partnerstwa (44% budżetu), a nie cały dział 1 KE (54%), który obejmuje także spłatę IOZO.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Multiannual Financial Framework 2021–2027 (in commitments) – 2018 prices; Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A dynamic EU Budget for the priorities of the future – the Multiannual Financial Framework 2028–2034, COM/2025/570 final.

OSW

Głównym beneficjentem zmiany struktury WRF ma się okazać nowy obszar konkurencyjności, dobrobytu i bezpieczeństwa, dysponujący środkami w wysokości 522 mld euro (wzrost udziału z 15% do 30%). Największą jego część ma stanowić Europejski Fundusz Konkurencyjności o wartości 398 mld euro, który ma powstać z konsolidacji 12 istniejących już programów. Ma on finansować innowacje z dziedziny tzw. czystej transformacji i dekarbonizacji przemysłowej, biotechnologii, rolnictwa i biogospodarki, obronności, bezpieczeństwa i kosmosu oraz technologii cyfrowych. W ramach funduszu największy wzrost (z 25 mld do 116 mld euro) ma przypaść na kategorię obronności i bezpieczeństwa. Ponadto niemal dwukrotnie (do 155 mld euro) ma wzrosnąć budżet programu na badania i rozwój – Horyzont Europa. Ma to być odpowiedź na pojawiające się od kilku lat w dyskusji europejskiej postulaty wzmocnienia komponentu budżetu dotyczącego polityki przemysłowej UE, aby poprawić zdolność do realnego konkurowania z Chinami i USA.

Pozostałe 11% WRF przypadnie na obszar unijnych działań zewnętrznych. Największa jego część – 190 mld euro – w postaci instrumentu Globalna Europa ma być przeznaczona na współpracę rozwojową,

[4] *A dynamic EU Budget for the priorities of the future – The Multiannual Financial Framework 2028–2034*, Komisja Europejska, COM(2025) 570 final, 16.07.2025, eur-lex.europa.eu.

pomoc humanitarną, a także wsparcie przedakcesyjne. 100 mld euro KE zaproponowała z rezerwy WRF, z której mają być finansowane pomoc przedakcesyjna i odbudowa. Model przyjęty przez Komisję pozwala uniknąć wrażenia, że wsparcie dla Ukrainy konkuruje z innymi priorytetami budżetowymi. Ceną tego rozwiązania jest jednak znaczące ograniczenie ogólnego buforu elastyczności UE na wypadek nieoczekiwanych kryzysów.

> **Najszersze kompetencje KE zyska dzięki systemowi kamieni milowych, który umożliwi narzucanie twardych zobowiązań do ich realizacji, obwarowanych wypłatą kolejnych transz środków.**

Kwota wsparcia zagwarantuje Ukrainie, że nie będąc jeszcze członkiem UE, będzie już mogła liczyć na blisko dwie trzecie tego co Polska w WRF na lata 2028–2034 według propozycji KE, niemniej w przypadku dalszego trwania wojny środki te zostaną wykorzystane głównie na obronność i stabilizację finansową państwa. Należy przy tym dodać, że Ukraina nie będzie wpłacała składki członkowskiej. Już dziś wszakże środki wypłaca się Ukrainie w zamian za spełnienie określonych warunków (*conditionalities*), co daje też znacznie szersze możliwości wywierania presji na Kijów, by realizował postulaty państw członkowskich.

Bilans zmian dla Europy Środkowej

W wyniku proponowanej reorganizacji WRF nakłady na wsparcie dla mniej zamożnych regionów mają zostać obniżone o 15%, a na rolnictwo o 10%[5]. Konsekwencją tego jest ryzyko znacznego pogorszenia pozycji netto Europy Środkowej. Według propozycji KE Polska ma otrzymać z NRPP 123,3 mld euro. Około 112,5 mld euro z tej puli przypadnie na rolnictwo i spójność[6], podczas gdy w obecnej perspektywie z kategorii tych może liczyć na 105,5 mld euro[7]. Nominalnie kwota wzrośnie o 6,6%, choć zakumulowana inflacja w tym okresie była o wiele wyższa – na poziomie 23%. Zatem według zasad obowiązujących dziś Polska otrzymałaby w kolejnych WRF z WPR i polityki spójności blisko 130 mld euro. Spadek nie wynika jedynie ze zmniejszenia budżetu tych kategorii, lecz także z tego, że kilka (głównie zachodnich) regionów Polski[8] przekroczy próg dochodu *per capita* wyznaczony na 75% średniej unijnej, co przesunie je do kategorii regionów przejściowych, otrzymujących znacznie mniejsze wsparcie finansowe. Oprócz środków na spójność i WPR Polska ma otrzymać 1,9 mld euro na cele migracyjne oraz związane z bezpieczeństwem wewnętrznym i ochrony granic, jak również 8,8 mld euro ze Społecznego Funduszu Klimatycznego. W samym 2026 r. Polska wpłaci łącznie 41,5 mld zł (ok. 9,5 mld euro) składki członkowskiej do UE.

Europa Środkowa najprawdopodobniej nie będzie należała do największych beneficjentów przesunięcia środków WRF na konkurencyjność. Środki te są najczęściej dystrybuowane w drodze konkursów, a wygrywają je na ogół przedsiębiorstwa i instytucje badawcze z Europy Zachodniej. W ramach obecnego programu Horyzont Europa Polska pozyskała dotąd ok. 1 mld euro[9] (1,6% środków wydanych z tego programu) i zajmuje pod tym względem dopiero 16. miejsce wśród jego uczestników[10]. W scenariuszu podobnego udziału w kolejnych WRF zyskałaby dodatkowe 1,6 mld euro, a największymi beneficjentami wzrostu będą zapewne najbogatsze kraje UE. Trudno ocenić, ile region może uzyskać z Europejskiego Funduszu Konkurencyjności. Jeśli będzie się on opierał na kryteriach uzyskania środków zbliżonych do Horyzontu UE, to Polska może liczyć na dodatkowe kilka miliardów w całej siedmioletniej perspektywie WRF.

---

[5] R. Hansum, J. Lindner, N. Redeker, E. Rubio, *Ripe for Reform – What's in the EU Budget Proposal and What Should Come Next*, Jacques Delors Centre, 1.08.2025, delorscentre.eu.

[6] *Europe's budget. Member States allocation*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 9.12.2025, op.europa.eu.

[7] *Budget pre-allocations*, Komisja Europejska, commission.europa.eu.

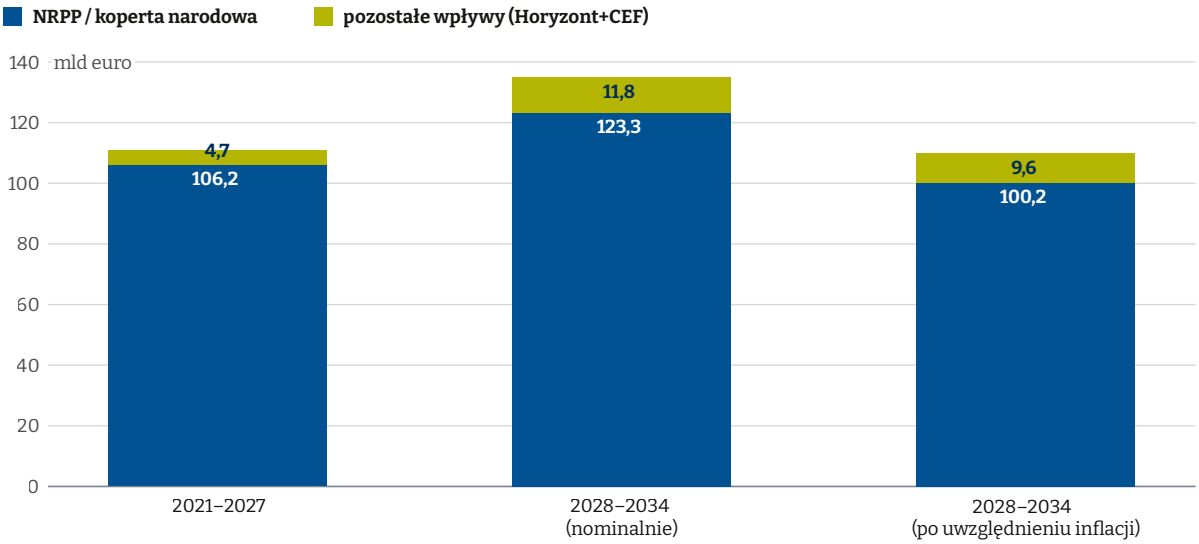
[8] Najprawdopodobniej województwa dolnośląskie, śląskie, wielkopolskie, a być może również pomorskie i mazowieckie, o ile Warszawa nie zostanie wyłączona.

[9] Narodowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE. Świat w PR UE, app.powerbi.com.

[10] W programie uczestniczą nie tylko państwa członkowskie, lecz także kraje spoza UE, takie jak np. Izrael czy Wielka Brytania.

W nowych WRF Polska może utrzymać swój stan posiadania, o ile obroni go w toku dalszych negocjacji

Koperta Polski na lata 2028–2034 względem poprzedniej siedmioletniej perspektywy – według propozycji KE i po uwzględnieniu inflacji (23%)



Dla lat 2021–2027 jako NRPP przyjęto sumę alokacji na WPR i politykę spójności (105,5 mld euro) oraz funduszy HOME (ok. 0,7 mld euro). „Pozostałe wpływy" obejmują wyłącznie Horyzont Europa i instrument Łącząc Europę (nie uwzględniają zaś Europejskiego Funduszu Konkurencyjności); kwoty na 2028–2034 są ekstrapolacją aktualnego udziału Polski (ok. 1,6% i 12,8%), a nie przyznaną alokacją.

Źródło: obliczenia własne na podstawie propozycji WRF 2028–34 i obecnej WRF 2021–27 oraz wyników realizacji programów CEF i Horyzont Europe.

OSW

Nagrodą pocieszenia dla Europy Środkowej ma być jednak ponad dwukrotny wzrost wydatków (do 72 mld euro) na program Łącząc Europę, który był w ostatnich latach jednym z najskuteczniejszych instrumentów poprawy jakości połączeń transregionalnych i dywersyfikacji energetyki. W obecnej perspektywie Polska ma w nim najwyższy udział (ok. 12,8%), uzyskawszy dofinansowanie w wysokości 3,7 mld euro[11]. Gdyby powtórzyła ten sukces, to w kolejnej perspektywie finansowej mogłaby liczyć na częściowe zrekompensowanie sobie strat z innych pozycji budżetowych i pozyskanie dodatkowych 5,5 mld euro.

Większa władza dla KE i marginalizacja regionów

Kontrowersyjnym postulatem KE jest znaczne horyzontalne rozszerzenie mechanizmu praworządności i kamieni milowych na wypłaty z NRPP. Połączenie środków na politykę spójności i WPR w jednym programie da Komisji dużo większą kontrolę nad dystrybuowaniem funduszy.

Po zmianach KE ma negocjować plany NRPP z poszczególnymi rządami, ale ostatecznie będzie je akceptować Rada. Następnie to Komisja oceni wykonanie uzgodnionych kamieni milowych i od tego uzależni wypłatę kolejnych transz. W tradycyjnej polityce spójności instytucja ta oceniała jedynie poprawność faktur i kwalifikowalność wydatków. Ponadto w przypadku naruszenia zasad praworządności do wstrzymania środków z NRPP wymagana ma być kwalifikowana większość w Radzie[12], natomiast w przypadku naruszenia Karty Praw Podstawowych KE będzie mogła samodzielnie zatrzymywać wypłaty. Novum jest więc objęcie mechanizmem praworządności nie tylko polityki spójności, lecz także WPR. Zwolennikami wzmocnienia kryterium praworządności są w szczególności państwa-płatnicy, tj. Austria, Finlandia, Holandia, Niemcy, Szwecja, a *non-paper* w tej sprawie podpisała również Estonia[13].

[11] Wyliczenia na podstawie danych CINEA Project Portfolio – Overview | Arkusz – Qlik Sense za lata 2021–2025 z projektów CEF Transport i CEF Energy.

[12] KE i część płatników chciała, żeby do odrzucenia wniosku tej instytucji o wstrzymanie wypłat z NRPP wymagana była większość kwalifikowana.

[13] *Non-paper on behalf of Austria, Estonia, Finland, Germany, The Netherlands, and Sweden on the Rule of Law and the Charter of Fundamental Rights in the MFF proposal*, aeur.eu.

Najszersze kompetencje KE zyska dzięki systemowi kamieni milowych, który umożliwi narzucanie twardych zobowiązań do ich realizacji, obwarowanych wypłatą kolejnych transz środków. W ten sposób Komisja będzie mogła wywierać presję choćby na implementację rekomendacji Europejskiego Semestru. To zaś oznacza już możliwość wpływania na kierunki polityki gospodarczej państw członkowskich. Przykładowo aktualne zalecenia dla Polski obejmują konsolidację fiskalną, podnoszenie wieku emerytalnego, ograniczanie biurokracji w przetargach publicznych, przyspieszenie realizacji transformacji energetycznej czy promowanie edukacji inkluzyjnej[14]. O ile pierwotnym celem rekomendacji Europejskiego Semestru dla poszczególnych państw była poprawa konkurencyjności gospodarek, o tyle obecnie zalecenia coraz silniej koncentrują się na realizacji „zielonej transformacji", która w praktyce może podwyższać koszty energii i ograniczać tempo wzrostu gospodarczego.

> **Kolejnym istotnym novum wynikającym ze wspomnianej wcześniej konsolidacji wielu programów WRF w jednolitych NRPP będzie najprawdopodobniej znaczne osłabienie pozycji regionów.**

Opisane zmiany znacznie wzmocniłyby KE przede wszystkim wobec beneficjentów netto. Instytucja ta ma dużo słabszą pozycję względem płatników, którzy w przypadku konfliktu z nią mogliby zagrozić wstrzymaniem swoich składek, co mogłoby nawet cieszyć się w tych krajach poparciem społecznym. Środki unijne wciąż pozostają ważnym źródłem inwestycji dla wielu beneficjentów netto, zwłaszcza że ich sytuacja budżetowa się pogarsza, choćby z powodu rosnących wydatków na obronność. Decyzja o wstrzymaniu wypłat mogłaby zaś obniżyć ich wiarygodność na rynkach finansowych i podnieść rentowność obligacji. Po raz pierwszy podobne rozwiązania wdrożono w Krajowym Planie Odbudowy jako elemencie IOZO, w którym kamienie milowe oparto na Europejskim Semestrze. W ten sposób mechanizm, który pierwotnie służył koordynacji polityki gospodarczej, obwarowano twardymi sankcjami. Wbrew ówczesnym deklaracjom KE rozwiązanie to nie okazało się jednorazowe i tymczasowe, lecz stanowiło wstęp do zmiany logiki systemu.

W wielu kluczowych dyskusjach w Unii KE nie jest neutralnym arbitrem, lecz orędownikiem określonych rozwiązań. Przykładowo Bruksela wspiera przyspieszenie transformacji energetycznej i klimatycznej, co jest sprzeczne ze stanowiskiem większości państw Europy Środkowej. Rodzi to obawy, że warunkowość stanie się mechanizmem wywierania presji na państwa, podobnie jak w procedurze nadmiernego deficytu. W przeszłości Brukselę niejednokrotnie krytykowano za to, że jest niekonsekwentna w swych ocenach i ulgowo traktuje największe państwa, takie jak Francja i Niemcy[15].

Kolejnym istotnym novum wynikającym ze wspomnianej wcześniej konsolidacji wielu programów WRF w jednolitych NRPP będzie najprawdopodobniej znaczne osłabienie pozycji regionów. UE tradycyjnie szczyciła się modelem zarządzania wielopoziomowego, gdzie za podejmowanie decyzji odpowiadały niemal wszystkie szczeble administracji, co umożliwiało realizację zasady pomocniczości. W nowych WRF plany będą głównie efektem negocjacji między KE a rządami poszczególnych państw, a regiony będą mogły pełnić co najwyżej funkcję konsultacyjną. Rządy będą więc w dużo większym stopniu odpowiedzialne za rozdysponowanie środków, gdyż pieniądze nie będą trafiały bezpośrednio z KE do regionów. Te zaś mogą zostać zepchnięte z pozycji realnych partnerów w programowaniu WRF do roli zwykłych wykonawców projektów.

---

[14] *Recommendation for a Council Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Poland*, Komisja Europejska, COM(2026) 221 final, 3.06.2026, webgate.ec.europa.eu.

[15] T. Moller-Nielsen, *Deficit denial: Why the EU's fiscal rules are problematic*, Rapporteur, 11.04.2026, rapporteur.com; A. Isaac, *Rome warns EU budget rules must be fair after Macron gives in to 'yellow vest' protestors*, The Telegraph, 12.12.2018, telegraph.co.uk.

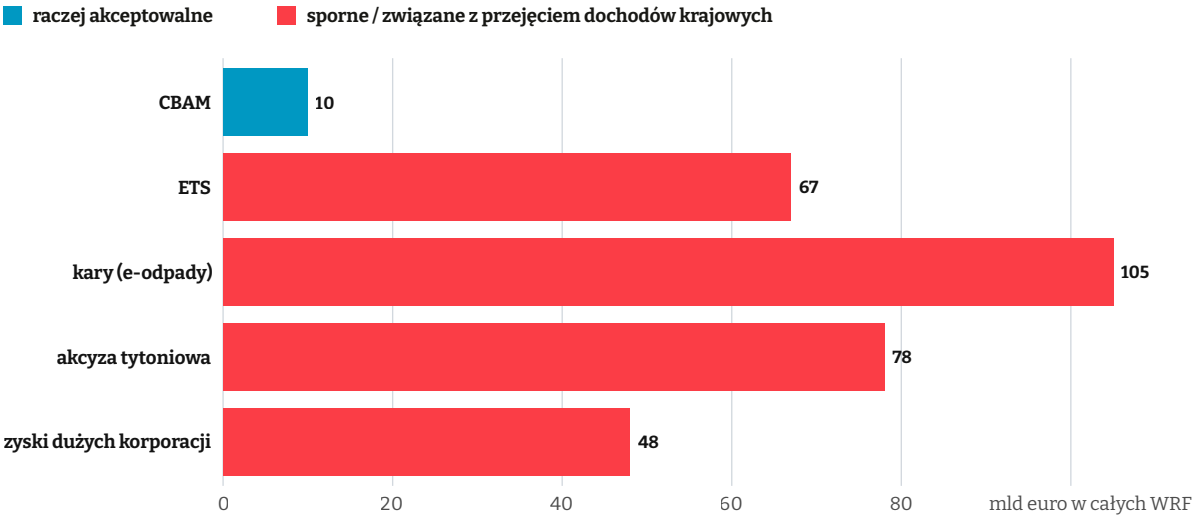
Propozycje KE dotyczące centralizacji krytykują przede wszystkim państwa beneficjenci z Europy Środkowej i Południowej, walczący jednocześnie o jak najwyższy budżet[16]. W stanowisku przedstawionym KE kraje te nie zgodziły się wprawdzie na ograniczenie swojego prawa do programowania wydatków budżetowych i wzmocnienie roli KE, niemniej w toku negocjacji może ono jeszcze ulec złagodzeniu. Jeśli WRF będą wzorowane na systemie KPO, to zalety polityki spójności, takie jak długoterminowe i uporządkowane planowanie, zostaną zmarginalizowane na rzecz systemu niekoniecznie bardziej elastycznego i mniej zbiurokratyzowanego, ale z pewnością nie tak uporządkowanego. KE, która od lat narzeka na niedobory kadrowe, nie dysponuje bowiem potencjałem, aby szczegółowo monitorować sytuację w państwach na poziomie regionów i oceniać ich potrzeby. Co gorsza, system oparty na kamieniach milowych niesie ze sobą ryzyko większych nadużyć finansowych. W imię poprawy nadzoru nad praworządnością państw członkowskich oraz ich polityką gospodarczą ograniczona zostaje klasyczna weryfikacja faktur i rzeczywistych wydatków[17].

Nowe źródła dochodów unijną receptą na pogodzenie zwaśnionych obozów?

Pomysłem KE na złamanie wyjątkowo silnego oporu państw płatników netto wobec wcale niewygórowanych postulatów zwiększenia budżetu UE jest propozycja nowych źródeł dochodów. Znaczna część wzrostu WRF – 308 mld euro (ok. 44 mld euro rocznie) – ma zostać sfinansowana właśnie w ten sposób. Nie jest to rozwiązanie nowe. Państwa członkowskie od lat odprowadzają do wspólnego budżetu choćby 75% wpływów celnych. Wiele z proponowanych przez KE źródeł dochodów budzi jednak kontrowersje, ponieważ wiąże się z przejęciem przez UE części wpływów podatkowych państw członkowskich. Formalnie zatem ich składka nie wzrośnie, w praktyce natomiast wiele rządów, zwłaszcza tych najbardziej zadłużonych krajów, będzie musiało szukać nowych źródeł zasilenia budżetu.

Nowe źródła finansowania nominalnego zwiększenia WRF są przedmiotem silnych sporów

Planowane dodatkowe źródła dochodów KE



Źródło: Europe's Own Resources, Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna ds. Budżetu, 2025.

OSW

[16] *Joint Declaration on the Multiannual Financial Framework 2028–2034 by The Friends of Cohesion*, 25.05.2026, za: gov.pl.

[17] *RRF traceability and transparency – Gaps remain regarding the traceability and transparency of RRF funds*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Special Report 14/2026, 6.05.2026, eca.europa.eu.

Komisja Europejska oczekuje większych wpływów z unijnego mechanizmu dostosowywania cen na granicach (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM; 75% dochodów z tego tytułu ma trafić do budżetu UE, tj. ok. 10 mld euro w całej siedmioletniej perspektywie WRF), handlu uprawnieniami do emisji (ETS; 30%, 67 mld euro), kar za nieosiągnięcie poziomów odzyskiwania e-odpadów (105 mld euro), akcyzy od konsumpcji tytoniu (15%, 78 mld euro) oraz zysków korporacji o przychodach powyżej 100 mln euro (48 mld euro)[18]. Większość państw jak dotąd skłonna jest zaakceptować jedynie przychody z CBAM. Jest to instrument nakładający od tego roku na import niektórych kategorii dóbr do UE dodatkowe opłaty wyrównawcze. Dotyczy to handlu z krajami, które nie wdrożyły systemów obciążania producentów opłatami za emisję CO_2, analogicznych do unijnego ETS.

Istnieje poważne ryzyko, że wieloletnie ramy finansowe na lata 2028–2034 rozpoczną proces erozji polityki spójności w tradycyjnym rozumieniu.

Pozostałe propozycje KE budzą zastrzeżenia, gdyż będą się wiązały z przejęciem części dochodów państw członkowskich. Jeszcze ostrzej krytykuje się pomysł bezpośredniego opodatkowania największych korporacji, co – zwłaszcza zdaniem płatników – stanowiłoby naruszenie ich suwerenności podatkowej i nadmierne rozszerzenie uprawnień KE. Instytucja ta argumentuje jednak, że to właśnie takie firmy w największym stopniu korzystają z jednolitego rynku. Inną problematyczną propozycją są wpływy z kar za nieosiągnięcie celów zbiórki odpadów. Takie rozwiązanie mogłoby generować nadużycia po stronie KE, która uzyskiwałaby dochody w przypadku niepowodzenia państw we wdrażaniu regulacji. Z kolei większa partycypacja Brukseli w przychodach z systemu ETS byłaby niekorzystna dla państw z dużym udziałem węgla w miksie energetycznym, takich jak Czechy i Polska. Dla nich wpływy z aukcji uprawnień ETS oraz specjalne mechanizmy (m.in. darmowe uprawnienia dla energetyki i Fundusz Modernizacyjny) stanowią bowiem formę rekompensaty za wysokie koszty transformacji systemu energetycznego.

W dyskusji także Parlament Europejski przedstawił swoje propozycje źródeł, takie jak podatek od hazardu w internecie, od usług wielkich platform cyfrowych i od zysków kapitałowych z kryptowalut[19]. Będą one wszakże trudne do wdrożenia. Pierwszej daninie zdecydowanie sprzeciwia się Malta, główny raj dla tego typu działalności. Z kolei ewentualny podatek cyfrowy stworzyłby z pewnością pole nowych napięć w relacjach z USA, czego wiele państw członkowskich w obecnej sytuacji międzynarodowej pragnie uniknąć.

Niezadowalająca propozycja cypryjska i dalsze perspektywy

Cypr, który sprawował prezydencję w Radzie UE w pierwszej połowie 2026 r., próbował znaleźć salomonowe rozwiązanie, prezentując w czerwcu własną zaktualizowaną propozycję. Berlin od początku niezwykle ostro lobbował za zmniejszeniem WRF o 20%, czyli 400 mld euro, poprzez redukcję wszystkich kategorii wydatków[20]. Prezydencja cypryjska nie ugięła się jednak pod presją, proponując cięcia rzędu 2%, czyli 33 mld euro. Ku jeszcze większemu rozdrażnieniu płatników netto nawet te niewielkie cięcia mają nastąpić kosztem polityki zewnętrznej i funduszu konkurencyjności, a jedynie w nieznacznym stopniu dotknąć politykę spójności i WPR[21]. W szczególności Holandia, Niemcy i Szwecja z góry odrzuciły tę propozycję jako nieakceptowalną[22]. Prezydencja nie wprowadziła zasadniczych zmian w pozostałych kwestiach, utrzymując model zbliżony do KPO z silną rolą KE, ani nie przywróciła

[18] *Europe's budget. Own resources*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, lipiec 2025, op.europa.eu.

[19] *Interim report on the proposal for the multiannual financial framework for 2028–2034*, Parlament Europejski, P10_TA(2026)0111, Parlament Europejski, 28.04.2026, europarl.europa.eu.

[20] A. Rinke, *Germany demands $450 billion cut to 'unaffordable' EU budget, document shows*, Reuters, 30.06.2026, reuters.com.

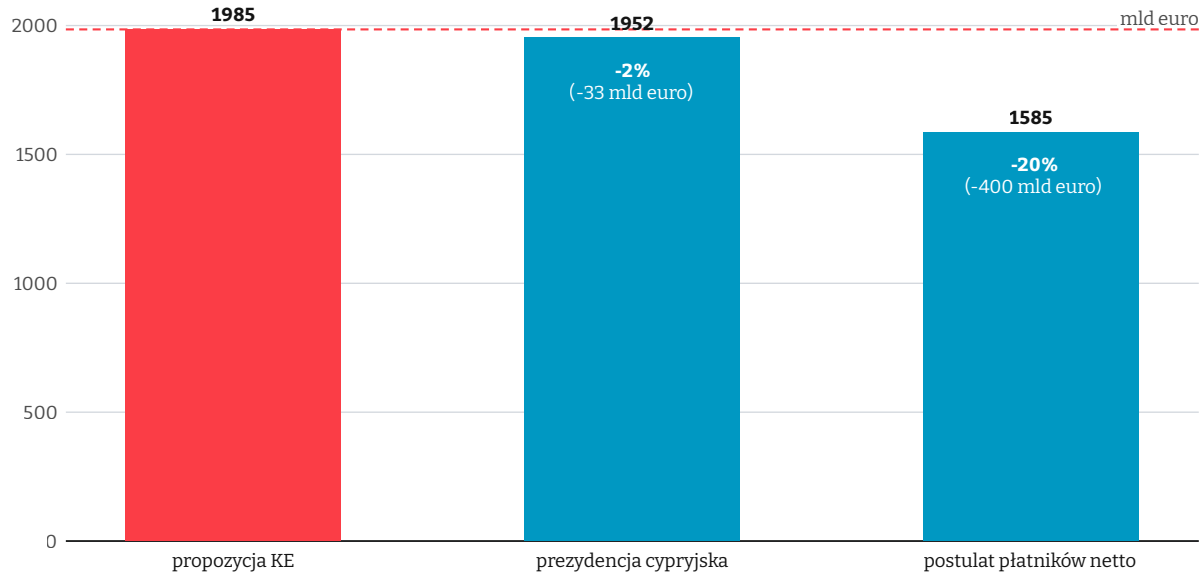
[21] V. Becker, *A 'no-go box': Frugals smash Cypriot EU budget proposal*, Rapporteur, 11.06.2026, rapporteur.com.

[22] E. du Chatinier, *North vs South: Cyprus budget compromise sparks clash over EU billions*, EUPerspectives, 14.06.2026, euperspectives.eu.

większej roli regionów w kształtowaniu WRF[23]. Wprowadzono jedynie opcjonalność włączania regionów do programowania WRF, co KE może później uwzględniać przy weryfikacji kamieni milowych. Wszystko opiera się jednak na dobrej woli rządów.

Państwa płatnicy netto żądają znacznie większych cięć WRF, niż zaproponowała prezydencja cypryjska

Propozycje wysokości WRF w cenach bieżących



Źródło: opracowanie własne.

OSW

Nawet jeśli ostateczna wielkość WRF zostanie ustalona na poziomie niewiele niższym od propozycji Komisji, a struktura finansowania nie ulegnie zasadniczej zmianie, KE uzyska o wiele szersze możliwości forsowania agendy unijnej dzięki mechanizmom kamieni milowych i wzmocnionej praworządności. Środki dostępne dla państw członkowskich wciąż będą znaczne – Polska powinna pozostać największym beneficjentem WRF (w kwotach absolutnych), niemniej autonomia wydatkowania zostanie wyraźnie ograniczona.

Istnieje poważne ryzyko, że wieloletnie ramy finansowe na lata 2028–2034 rozpoczną proces erozji polityki spójności w tradycyjnym rozumieniu. Utraci ona charakter długoterminowego i przemyślanego programowania wydatków w porozumieniu z regionami, co wymaga dojrzałości w planowaniu i realizacji projektów oraz koncentracji na celach strategicznych. Zamiast tego funkcjonować będzie system bardziej chaotycznego planowania ad hoc, stanowiącego przedmiot nieustannych negocjacji z Komisją Europejską i doraźnych porozumień politycznych, a wówczas ryzyko błędów i wypaczeń stanie się znacznie większe. Osłabnąć też może pozycja państw beneficjentów w obszarach sprzecznych z ideami promowanymi przez Komisję. Co z tego, że państwa Europy Środkowej będą nalegać na ograniczenie tempa wdrażania polityki klimatycznej, tak aby nie szkodziła ona rozwojowi gospodarczemu, skoro podobne cele będą mogły zostać im narzucone w ramach kamieni milowych.

[23] *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028–2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509 ('NRPP Regulation')*, Rada Unii Europejskiej, dokument 10559/26, 16.06.2026, data.consilium.europa.eu.