

Renata Grochowska

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej –
Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie

e-mail: Renata.Grochowska@ierigz.waw.pl

PREFERENCJE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH WOBEC BUDŻETU UNIJNEGO NOWEJ EUROPY

MEMBER STATES' PREFERENCES FOR THE EU BUDGET OF NEW EUROPE

DOI: 10.15611/pn.2017.488.04

JEL Classification: D72, D78, E61

Streszczenie: Celem niniejszej pracy była próba określenia preferencji płatników i beneficjentów netto w zakresie wielkości i struktury wieloletniego budżetu unijnego po 2020 r. oraz konsekwencji dla Polski wynikających z Brexitu i zmiany układu sił przetargowych w UE. Postawiono hipotezę, że zmiana układu sił między państwami członkowskimi po Brexicie wzmocni dotychczasowe tendencje do utrzymania *status quo* względem budżetu unijnego. Badania wykazały, że wraz z Brexitem oraz falą eurosceptyzyzmu następuje w Europie przewartościowanie założeń, na których opierał się dotąd projekt integracji europejskiej. Wyjście Wielkiej Brytanii z UE osłabi obóz reform budżetu unijnego i instytucji unijnych. Będzie więc sprzyjać zachowaniu *status quo* w negocjacjach budżetowych. Zagrożeniem może być konsolidacja państw strefy euro, prowadząca do marginalizacji w procesie decyzyjnym innych państw.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, państwa członkowskie, budżet unijny.

Summary: The main objective of the article was to analyse preferences of the net contributors and net recipients of the EU budget for its size and structure after 2020 and consequences for Poland in the shadow of Brexit and changing balance in the negotiating power of the Member States in the EU. It was assumed that Brexit strengthens previous tendencies for the maintenance of *status quo* of the EU budget and weakens these Member States which are supporting reforms of the EU budget and EU institutions. The consolidation of the Euro zone should be seen as the most influencing factor on the European Union integration in the future, leading to the marginalisation of the non-euro Member States in the decision making process.

Keywords: European Union, Member States, EU budget.

1. Wstęp

Wielkość i struktura wieloletniego budżetu Unii Europejskiej (UE)¹ to wypadkowa kompromisów zawieranych w procesie negocjacyjnym między państwami członkowskimi. Dominującym wśród państw członkowskich podejściem jest ocena finansowych kosztów i korzyści z członkostwa w UE na podstawie ich pozycji netto – w jakim stopniu obciążone są wpłatami do budżetu i ile z niego zyskują. Dążą więc do takiego ukształtowania budżetu, by w jak największym stopniu odzyskać wpłacone w ramach składki członkowskiej środki finansowe (zasada słusznego zwrotu – *juste retour*). Brak środków własnych w budżecie unijnym oraz uzależnienie od składek członkowskich, ustalanych na podstawie dochodu narodowego brutto danego kraju, hamuje przeprowadzenie reform. Znaczące zmiany zaproponowała grupa ekspertów pod przewodnictwem Sapira [Sapir i in. 2003], postulująca renowację Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i ograniczenie wsparcia rolnictwa z budżetu UE oraz zwiększenie wydatków zorientowanych na wzrost, szczególnie badania i rozwój, a także skoncentrowanie Polityki Spójności na zmniejszeniu różnic rozwojowych między starymi a nowymi państwami członkowskimi. Ostatni raport grupy ekspertów przygotowany pod przewodnictwem Montiego [Monti i in. 2016] nie podkreśla już tak potrzeby spójności państw członkowskich, lecz zaleca wydatkowanie środków unijnych na te sfery polityki i działania, które przynoszą wartość dodaną całej UE.

Zmiana narracji w propozycjach reform budżetu unijnego nie jest przypadkowa. Kryzys gospodarczy oraz migracyjny początku XXI w. obnażyły słabości projektu integracyjnego Europy. Unia Europejska (wcześniej Wspólnoty Europejskie) przechodziła już wiele kryzysów, lecz obecny wydaje się najpoważniejszy. Po raz pierwszy UE nie przyjmuje nowego państwa, lecz traci jednego z najbardziej liczących się członków. Brexit wyznaczy zasady postępowania, tzw. mapę drogową dla pozostałych chętnych do opuszczenia UE. Wprawdzie Wielka Brytania nie należała do państw założycieli Wspólnot, lecz jako zwolennik liberalnych rozwiązań optowała wraz z krajami skandynawskimi i Holandią za reformą wielkości i struktury wieloletniego budżetu unijnego. Rodzą się więc obawy, że siła przetargowa przesunie się obecnie w kierunku państw Europy Południowej, o preferencjach bardziej konserwatywnych.

Można postawić hipotezę, że zmiana układu sił przetargowych między państwami członkowskimi UE po Brexicie wzmocni dotychczasowe tendencje do utrzymania *status quo* w odniesieniu do wielkości i struktury budżetu unijnego. Próby obniżenia budżetu UE przez grupę płatników netto będą równoważone działaniami beneficjentów netto, głównie krajów Europy Południowej. Dodatkowo co-

¹ Wieloletni budżet unijny – dotyczy 7-letniej perspektywy finansowej, zwanej też wieloletnimi ramami finansowymi UE.

raz powszechniejsze nastroje eurosceptyczne i nacjonalistyczne nie będą sprzyjać przeprowadzeniu poważniejszych reform.

Celem niniejszej pracy jest próba określenia preferencji płatników i beneficjentów netto w zakresie wielkości i struktury wieloletniego budżetu unijnego po 2020 r. oraz konsekwencji dla Polski wynikających z Brexitu i zmiany układu sił w UE. Ocenę przeprowadzono na podstawie aktów prawnych i strategicznych dokumentów unijnych oraz literatury przedmiotu, stosując metodę przeglądu i krytycznej analizy materiałów źródłowych.

2. Ramy teoretyczne problemu badawczego

Integracja europejska postrzegana jest zazwyczaj jako wyjątkowy eksperyment funkcjonujący ponad państwami narodowymi (*nation-state*), które tracą na rzecz aktorów działających w wymiarze krajowym (*subnational*) oraz ponadnarodowym (*supranational*). Stawia więc pod znakiem zapytania zdolność do zarządzania oraz demokratyczną legitymizację UE. Wczesne teorie integracji europejskiej, jak federalizm, opierały się na potrzebie utraty suwerenności poszczególnych państw na rzecz jednego państwa europejskiego. Inne podejście proponował późniejszy neofunkcjonalizm, kładący nacisk na konieczność pogodzenia interesów i konfliktów grupowych z ideą wspólnego dobra systemu jako całości [Wiener, Diez 2012]. Realizacją teorii neofunkcjonalizmu w praktyce było powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1957 r. oraz działalność Komisji Europejskiej w sferze propozycji z 1960 r. dotyczących ustanowienia wspólnych taryf celnych wobec krajów Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Za kolejny sukces można uznać powstanie Wspólnej Polityki Rolnej, która była rozszerzeniem unii celnej na sektor rolnictwa, usuwając bariery w handlu artykułami rolniczymi pomiędzy państwami ówczesnej „Szóstki” i tworząc wspólny system kontyngentów i stabilności cen. Pomimo tego od 1965 r. i tzw. Kryzysu Luksemburskiego, kiedy to prezydent Francji de Gaulle podniósł wagę państwowej niezależności i odmówił przekazania dodatkowej władzy Brukseli, głosowano na zasadzie jednomyślności, mimo że planowano wprowadzenie w 1966 r. głosowania większością kwalifikowaną. Tendencje obrony suwerenności państwowej wzmocniły się w latach 70. ubiegłego wieku na skutek recesji ekonomicznej, która doprowadziła do zwiększenia pozataryfowych barier w handlu między państwami członkowskimi. Doszło do utworzenia w 1974 r. Rady Europejskiej, regularnych spotkań przywódców państw członkowskich, która stopniowo zdominowała zarządzanie procesem decyzyjnym, określając polityczne priorytety, precyzując konkretne zadania, ich rozdział oraz wykonanie. Przygotowanie decyzji oraz zarządzanie ich wykonaniem należało wcześniej do Rady UE. Znalazło to praktyczny wymiar np. w zarządzaniu kryzysem finansowym po 2008 r. w strefie euro [Barcz i in. 2016].

Wzrastające znaczenie państw członkowskich we wspólnotowym procesie decyzyjnym znalazło swe odbicie w teorii liberalnej międzyrządowości. Teoria ta,

w przeciwieństwie do teorii głoszących najważniejszą rolę instytucji ponadnarodowych w pogłębianiu współpracy między państwami, podkreślała znaczenie wewnętrznego procesu podejmowania decyzji, negocjacji międzyrządowych i tworzenia koalicji oraz roli przywódców narodowych w rozwoju integracji. W latach 90. XX w. Moravcsik [1993; 1998] zmodyfikował tę teorię, proponując połączenie teorii liberalnego formowania preferencji narodowych z międzyrządowym modelem negocjacji na poziomie Wspólnoty i modelem instytucjonalnego wyboru. Jego zdaniem preferencje narodowe kształtowane są w kraju pod wpływem sytuacji gospodarczej, grup interesów i instytucji, a nie – jak chcieli neofunkcjonalisci – poprzez udział w funkcjonowaniu UE. Rządy państw członkowskich przedstawiają swoje preferencje w Brukseli, a ostateczny wynik negocjacji jest wyrazem siły danego państwa członkowskiego. Poprzez kontrast do neofunkcjonalistów, którzy podkreślali znaczenie przewodniej roli Komisji Europejskiej i aktualizacji wspólnych interesów państw w Radzie, Moravcsik kładł nacisk na takie determinanty podejmowania decyzji w UE, jak siła negocjacyjna państwa członkowskiego, tworzenie pakietów porozumień między państwami czy korzyści poboczne oferowane w trakcie negocjacji. Twierdził, że państwa członkowskie akceptują istnienie instytucji unijnych w celu zwiększenia zaufania między państwami w ramach zawieranych porozumień. Jego zdaniem traktaty podpisane w 1958 r. czy 1992 r. były wynikiem stopniowego dochodzenia najsilniejszych państw członkowskich do zbliżonych preferencji, oferujących korzyści poboczne mniejszym państwom i delegujących ograniczoną władzę do instytucji unijnych.

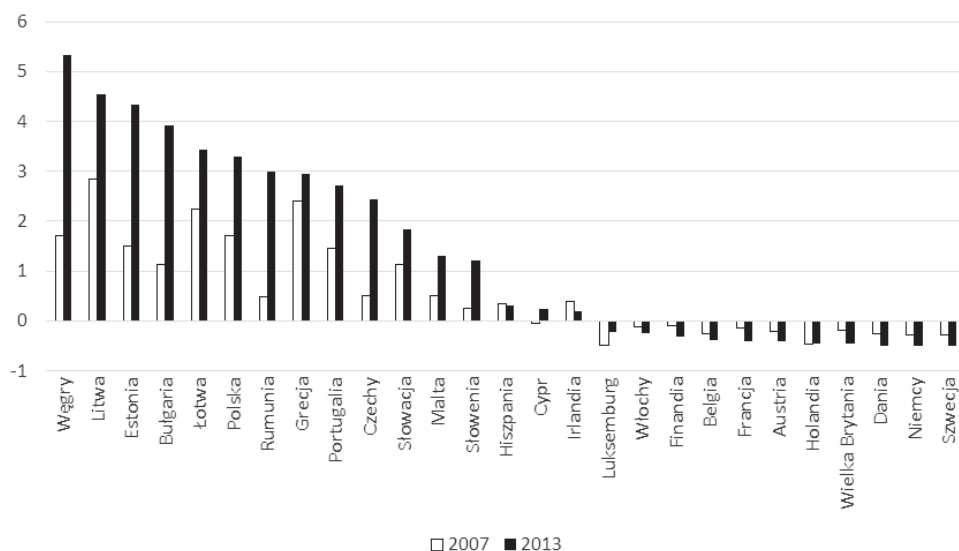
Przebieg i wyniki negocjacji między państwami członkowskimi można przewidywać z wykorzystaniem teorii gier, w tym rozwiązania przetargowego Nasha. Głównymi elementami analizy opartej na teorii gier są: określenie możliwych działań graczy (oraz ich sekwencji), identyfikacja strategii graczy, ocena dostępu graczy do informacji oraz zdefiniowanie funkcji wypłat [Druckman 2007].

3. Obecne uwarunkowania determinujące przyszłość budżetu unijnego

W trakcie negocjacji wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, które zakończą się prawdopodobnie w marcu 2019 r., najważniejszymi kwestiami są: realizacja finansowych zobowiązań tego kraju w ramach wieloletnich ram finansowych za lata 2014-2020, przyszłe relacje handlowe, świadczone usługi finansowe oraz mobilność pracowników. Wielka Brytania jest obecnie płatnikiem netto budżetu unijnego. Jej wkład stopniowo wzrastał (w 2009 r. 4,3 mln funtów, natomiast w 2015 r. 8,5 mln funtów) [HM Treasury 2015], co stało się jednym z głównych argumentów za wyjściem z UE. Według szacunków [Darvas i in. 2017] zobowiązania tego kraju wobec budżetu unijnego mogą wynieść w zależności od scenariusza od 25,4 do 65,1 mld euro.

Wprawdzie Wielka Brytania była dotąd traktowana jako „hamulcowy” Europy, sprzeciwiając się pogłębianiu integracji europejskiej (*ever closer union*), to jednak wraz z jej odejściem zmienia się znacząco układ sił przetargowych w UE. Zaliczana zawsze do zwolenników reform budżetowych i instytucjonalnych, tworzyła wraz z państwami skandynawskimi oraz Holandią silną przeciwwagę dla beneficjentów budżetu unijnego. Jej działania doprowadziły, przy poparciu Niemiec, do pierwszego w historii obniżenia wieloletniego budżetu UE na lata 2014-2020 do 1% unijnego dochodu narodowego brutto.

Równocześnie z negocjacjami dotyczącymi Brexitu prowadzone są już negocjacje związane ze śródkresowym przeglądem obecnych ram finansowych UE na lata 2014-2020 oraz nowymi dotyczącymi lat 2021-2027. Komisja Europejska przedstawiła w marcu 2017 r. „Białą Księgę o przyszłości Europy” [European Commission 2017], zawierającą pięć scenariuszy na lata do 2025 r., wskazując ich zalety i zagrożenia, przy założeniu, że UE będzie nadal funkcjonować.



Rys. 1. Bilans wpłat i wypłat z budżetu UE poszczególnych państw członkowskich jako procent dochodu narodowego brutto (rok 2007 i 2013)

Źródło: European Commission [2017].

Poparcie państw członkowskich dla dalszego procesu integracji europejskiej będzie ściśle uzależnione od ich przyszłego bilansu wpłat i wypłat z budżetu UE (rys. 1). Dotyczy to szczególnie państw, które z beneficjentów budżetu unijnego już stały się lub w najbliższym czasie zostaną płatnikami netto. Widać to w odniesieniu do krajów kohezyjnych, jak Hiszpania i Irlandia, które tradycyjnie korzystały przez wiele lat z funduszy Polityki Spójności. Zmianie ulegają preferencje Francji,

która broniła dotąd Wspólnej Polityki Rolnej, bowiem pomimo rosnących wpłat do budżetu unijnego była głównym beneficjentem netto transferów na rzecz rolnictwa. W 2014 r. po raz pierwszy dopłaciła do budżetu rolnego. Z kolei Niemcy, będące głównym płatnikiem netto budżetu UE, są równocześnie jednym z głównych beneficjentów integracji gospodarczej w Europie. Pomimo pogłębiającego się ujemnego salda wpłat i wypłat z budżetu unijnego, PKB *per capita* w Niemczech względem średniej unijnej wyraźnie wzrósł w latach 2004-2013 [Grochowska, Kosior 2016]. Państwa członkowskie Europy Centralnej i Wschodniej będą nadal w ciągu najbliższych lat beneficjentami budżetu UE.

Rysuje się więc podział między Wschodem a Zachodem i Południem Europy, widoczny nawet przy zatwierdzaniu w marcu 2017 r. projektu deklaracji rzymskiej z okazji 60. rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich. Państwa członkowskie Europy Centralnej i Wschodniej chciały w niej podkreślić kwestie spójności i potrzebę zmniejszania różnic między gospodarkami państw UE. Państwa Zachodu i Południa Europy przywiązywały z kolei większą wagę do wartości socjalnych, co wynika z panujących nastrojów antyeuropejskich i próby odebrania poparcia dla populistów wykorzystujących hasła socjalne w swej debacie. Wzrost znaczenia partii populistycznych i eurosceptycznych grożą rozpadem UE. W wyborach do Parlamentu Europejskiego bierze udział coraz mniej obywateli unijnych. Zauważyli, że mogą zmienić polityków, lecz nie mogą zmienić polityki UE [Zielonka 2016]. Demonstrują więc swe niezadowolenie z powodu dokonywanych oszczędności budżetowych, obniżenia poziomu bezpieczeństwa socjalnego i napływu emigrantów. Przez 60 lat istnienia Wspólnot, a później Unii Europejskiej nie stworzono mechanizmów, które by dawały obywatelom poczucie udziału w procesie decyzyjnym. Działania naprawcze, nawet słuszne, narzucane są z góry, podejście *top-down* dominuje wśród decydentów. Dotychczas rządzące partie centroprawicowe i centrolewicowe nie miały odwagi, aby przeprowadzić faktyczne reformy instytucji unijnych i budżetu unijnego, preferując utrzymanie *status quo*. Dlatego wyborcy głosują na partie populistyczne jako wyraz sprzeciwu wobec obecnych elit europejskich.

Kryzys z lat 2008-2009, będący okazją do przezwyciężenia strukturalnych słabości projektu europejskiego, pogłębił jeszcze uzależnienie unijnego procesu decyzyjnego od wpływu państw członkowskich. Większej wagi nabrały porozumienia międzyrządowe forsujące interesy narodowe, mniejszą rolę odgrywają natomiast instytucje unijne, reprezentujące interesy wspólnotowe. Ponownego znaczenia nabierają duże państwa, głównie oś Niemcy–Francja. Na spotkaniu o przyszłości UE w Wersalu 3 marca 2017 r. obecne były jedynie Niemcy, Francja, Włochy i Hiszpania. Trzy ostatnie łączy interwencjonizm państwowy, tendencje protekcjonistyczne oraz chęć powrotu do małej, bardziej zintegrowanej Wspólnoty budowanej wokół strefy euro.

Tak więc obecna struktura funkcjonowania UE opiera się na państwach członkowskich, które skupiają się jedynie na swoich preferencjach narodowych, nie dostrzegających przy tym uzgodnień podjętych na forum unijnym. Dobrym przykła-

dem może być kryzys zadłużeniowy. W 1997 r. przyjęto reguły fiskalne nakładane na państwo członkowskie, zmuszające do utrzymania w ryzach długu publicznego i deficytu budżetowego. Państwa jednak nie przestrzegały reguł, zadłużając się ponad limit. Tak więc w czasie kryzysu lat 2008-2009 Grecja, Portugalia, Irlandia, a także Włochy i Hiszpania wpadły w pułapkę długu i musiały prosić inne państwa o pomoc finansową. Została ona udzielona pod warunkiem przeprowadzenia reform strukturalnych i oszczędności w wydatkach publicznych.

Współcześnie nie ma już powrotu do idei federalizmu i stworzenia UE jako superpaństwa. Istnieje więc potrzeba szukania innych rozwiązań. Jednak bez odważnych decyzji samych państw członkowskich, które rozumieją, że to w ich interesie leży stworzenie silnej Unii, trudno oczekiwać zmian. Obecna integracja europejska zachodzi nie tylko na poziomie państw narodowych, lecz także w innych wymiarach. Dlatego racjonalne pomysły na nowe zasady funkcjonowania UE powinny być bardziej elastyczne, dopasowane do tych wymiarów, np. w kwestii zmian klimatycznych czy transportu [Zielonka 2016].

Komisja Europejska może przygotowywać takie dokumenty, jak Strategia Lizbońska czy Europa 2020, jednak to nie jej działania zadecydują o wzroście konkurencyjności UE w przyszłości, lecz aktywność poszczególnych państw członkowskich na rynkach krajowych. Unia nie ma kompetencji decyzyjnych w takich dziedzinach, jak edukacja, rynek pracy, badania naukowe i rozwój, polityka społeczna i rodzinna. Kompetencje te należą do państw członkowskich, które w większości obawiają się podejmowania niepopularnych dla wyborców decyzji. Takie kraje jak Niemcy, Holandia, kraje skandynawskie przeprowadziły istotne reformy, dzięki czemu łatwiej radzą sobie obecnie z wyzwaniami. Kryzys migracyjny ostatnich lat był dobrą okazją do podjęcia kluczowych decyzji w UE, lecz skończyło się na zdominowaniu debaty publicznej strachem przed uchodźcami. Tak więc to państwa członkowskie, w zależności od tego, jakie podejmą w ramach swych kompetencji działania, zdecydują o przyszłości projektu unijnego.

4. Polska w Unii „wielu prędkości”

Wśród wspomnianych wcześniej pięciu scenariuszy dotyczących przyszłości UE najbardziej prawdopodobny wydaje się ten mówiący o Europie „wielu prędkości”. Już obecnie funkcjonuje wiele rozwiązań, opartych na postanowieniach zawartych w traktatach, które wyznaczają różne obszary integracji europejskiej.

Należy do nich procedura „wzmocnionej współpracy”, obejmująca co najmniej 9 państw członkowskich, otwarta dla wszystkich państw, nakierowana na wzmocnienie celów UE. Uruchomiono ją po raz pierwszy w 2011 r. w trzech dziedzinach, tj. jednolitego patentu europejskiego, prawa właściwego dla rozwodów i separacji oraz podatku od transakcji finansowych [Barcz i in. 2016]. Możliwe jest także wykorzystanie w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony „stałej współpracy strukturalnej”. Może być podjęta w przypadku szczególnie wymagających

misji przez państwa członkowskie dysponujące odpowiednią zdolnością wojskową. Ma głównie znaczenie polityczne o znaczeniu strategicznym. Niektóre kraje, jak Niemcy, widzą postępy w tej dziedzinie jako wyznacznik dalszej integracji europejskiej.

Znaczących konsekwencji dla przyszłości UE można jednak oczekiwać przede wszystkim we wzmocnieniu współpracy państw członkowskich należących do strefy euro. Już wytyczono kierunki ujednoczenia systemu nadzoru bankowego. Wraz z unią bankową wyposażoną w mechanizmy sanacji, rekapitalizacji i gwarancji dla depozytów strefa euro stanie się rynkiem homogenicznym, z własnym budżetem i ujednoczoną polityką gospodarczą. Państwa spoza strefy będą miały mniejszy wpływ na podejmowane decyzje. Centralizacja polityki fiskalnej, m.in. inwestycji strukturalnych w najsłabszych państwach strefy euro, emitowanie wspólnych obligacji, pogłębianie współpracy w zakresie unii bankowej, w tym gwarantowania depozytów, harmonizacji podatkowej nie wymagają zmian traktatowych, a ich przeprowadzenie jest możliwe bez zgody państw spoza strefy. Na tej zasadzie wprowadzono zmiany w unii walutowej. Dalsze wzmacnianie współpracy w ramach strefy euro może więc faktycznie przyczynić się do powstania Europy „wielu prędkości”, a stworzone podziały będą pogłębiać się w przyszłości [Grosse 2017].

Wadą tak funkcjonującego systemu jest jego słaba przewidywalność. Trudno prognozować potencjalne koalicje i sojusze w procesie negocjacyjnym. Dotychczas partnerzy przystępowali do negocjacji ze znajomością preferencji i stanowisk innych partnerów. Zachodzące zmiany wymagają bardzo dobrej orientacji w zmieniających się preferencjach, umiejętności zawierania sojuszy oraz pójścia na kompromis. Kolejną kwestią jest posiadanie odmiennych praw przez obywateli zamieszkujących różne państwa członkowskie. Powstanie takiej „koalicji woli”, jak nazywa to Komisja Europejska, np. w sprawie praw pracowniczych, może być sposobem rozwiązania sporów o prawa pracowników delegowanych, lecz tylko dla państw tworzących tę koalicję.

Wyjście Wielkiej Brytanii z UE zwiększa jeszcze szanse realizacji scenariusza Europy „wielu prędkości”. Uzyskanie przez ten kraj specjalnego statusu na szczycie Rady Europejskiej w lutym 2016 r. może prowadzić do chęci renegotjacji członkostwa w UE przez inne państwa członkowskie i w konsekwencji do demontażu Unii. W celu przeciwdziałania te państwa członkowskie, które są zainteresowane wzmocnieniem integracji europejskiej, będą postulować zacieśnianie współpracy w wybranych obszarach. Paradoksalnie, działania te prawdopodobnie nie wpłyną na wielkość i strukturę wieloletniego budżetu unijnego, ze względu na wzmocnienie obozu zwolenników zachowania *status quo* po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE. Tak jak dotychczas, zmiany będą zachodzić w strefie dyskursu politycznego (podkreślanie potrzeby reform UE). Trudno natomiast oczekiwać faktycznych reform budżetu unijnego, biorąc pod uwagę preferencje państw członkowskich co do uzyskania odpowiedniej pozycji netto i panującą ciągle zasadę słusznego zwrotu. Zmiany mogą rzeczywiście zajść jedynie w ramach reformy środków własnych budżetu unijnego,

które zmniejszą uzależnienie od składek członkowskich. Postulat ten jest często, lecz nieskutecznie powtarzany. W raporcie Montiego [Monti i in. 2016] zaproponowano finansowanie budżetu UE z podatku od emisji CO₂, opodatkowania energii, zmian w systemie VAT lub podatku od transakcji finansowych.

Polska, jako znaczący beneficjent Wspólnej Polityki Rolnej oraz największy Polityki Spójności, jest żywotnie zainteresowana zachowaniem dotychczasowego *status quo*. Badania Grochowskiej i Kiryłuk-Dryjskiej [2016] przy wykorzystaniu teorii gier wskazują, że w kolejnych negocjacjach wieloletniego budżetu unijnego na lata 2021-2027 płatnicy netto mogą być początkowo skłonni do zwiększenia budżetu zarówno na Wspólną Politykę Rolną, jak i Politykę Spójności. Korzystniejszym dla nich rozwiązaniem byłby jednak wzrost Polityki Spójności, umożliwia im bowiem rekompensatę wysokich wpłat do budżetu unijnego. Z kolei próby nadmiernego zwiększenia budżetu polityki rolnej w stosunku do polityki spójności mogą ostatecznie doprowadzić do zamrożenia przez płatników netto budżetu UE na obecnym poziomie. Przyjęte przez graczy preferencje powodują, że możliwy jest wzrost wydatków na obie z nich lub żadną. Dla graczy istotne są jednak proporcje tego wzrostu dla poszczególnych ich zakresów. Polityka Spójności, dzięki ustalonym kryteriom, służy wszystkim państwom członkowskim. W przyszłości można oczekiwać, że płatnicy netto będą postulować zwiększenie puli środków na regiony przejściowe (dochód na mieszkańca między 75 a 90% średniej UE-27) oraz zamożne gospodarczo, uzasadniając to sytuacją społeczno-gospodarczą, tj. potrzebą wsparcia krajów wychodzących z kryzysu gospodarczego oraz borykających się z utrzymaniem wzrastającej liczby uchodźców i imigrantów zarobkowych. Kolejnym postulatem korzystnym dla płatników netto może być przeniesienie części środków z Polityki Spójności na działania wzmacniające realizację celów Strategii Lizbońskiej. Decyzje te uderzą głównie w dotychczasowych beneficjentów tej polityki, w tym w Polskę.

5. Zakończenie

Wraz z Brexitem oraz falą eurosceptyzmu następuje przewartościowanie dotychczasowego porządku neoliberalnego modelu globalizacji i integracji. Zmianie ulegają podstawowe założenia, na których opierał się dotąd projekt integracji europejskiej. To nie jest już dążenie do większej otwartości i integracji, lecz chęć zwiększenia poczucia bezpieczeństwa i stabilności oraz zachowania tego, co już jest w posiadaniu. Wyjście Wielkiej Brytanii z UE osłabi obóz reformatorów, zwiększając szanse tych państw członkowskich, które są zainteresowane zachowaniem *status quo*, także w obszarze wieloletniego budżetu unijnego.

Biorąc pod uwagę preferencje państw członkowskich w odniesieniu do zasady słusznego zwrotu, można prognozować niewielkie zmiany w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, głównie w kierunku jeszcze większego wzrostu znaczenia I filara (płatności bezpośrednie) kosztem II filara (rozwój obszarów wiejskich). Zagroże-

niem jest dalsze różnicowanie WPR à la carte oraz jej renacjonalizacja. Większych zmian można natomiast oczekiwać w Polityce Spójności, ze względu na niekorzystną pozycję netto jej dotychczasowych beneficjentów. Zmiany te mogą prowadzić do przekierowania środków na politykę konkurencji i migracyjną – rozwiązanie satysfakcjonujące Zachód i Południe Europy. Przyszła Polityka Spójności będzie prawdopodobnie finansowana nie, jak dotychczas, na zasadzie dotacji, lecz poprzez wykorzystanie różnorodnych instrumentów finansowych, tak jak działa już Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych.

Największym zagrożeniem dla projektu integracji europejskiej jest konsolidacja państw strefy euro, szczególnie gdy powstanie jej oddzielny budżet. Zróżnicowanie stopnia integracji na „wiele prędkości” może doprowadzić do erozji podstawowej wartości UE, jakim jest spójność. Osłabi to znacznie państwa funkcjonujące poza strefą euro, szczególnie po Brexicie, bowiem Wielka Brytania była jak dotąd najbardziej liczącym się wyrazicielem ich interesów na forum unijnym.

Literatura

- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., 2016, *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Darvas Z., Efstathiou K., Goncalves Raposo I., 2017, *Divorce settlement or leaving the club? A breakdown of the Brexit bill*, Bruegel Working Paper, no. 03, Brussel.
- Druckman D., 2007, *Negotiation Models and Applications. Diplomacy Games*, Springer, Berlin-Heidelberg.
- European Commission, 2017, *EU expenditure and revenue 2014-2020*, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm (27.04.2017).
- European Commission, 2017, *White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, European Commission, 1 March 2017.
- Grochowska R., Kiryluk-Dryjska E., 2016, *Przewidywanie potencjalnych rozwiązań dla wieloletnich ram finansowych UE po 2020 roku przy wykorzystaniu teorii gier*, Zeszyty Naukowe SGGW „Problemy rolnictwa światowego”, t. 16, z. 2, s. 76-84.
- Grochowska R., Kosior K., 2016, *Negocjacje budżetowe Unii Europejskiej w cieniu zasady juste retor*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 4(349), s. 3-23.
- Grosse T.G., 2017, *Dezintegracja europejska*, *Opinie, Rzeczpospolita*, 4 kwietnia 2017.
- HM Treasury, 2015, *European Union Finances 2015: statement on the 2015 EU Budget and measures to counter fraud and financial mismanagement*, December 2015, Cm 9167. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/483344/EU_finances_2015_final_web_09122015.pdf (25.05.2017).
- Monti M., Daianu D., Fuest C., Georgieva K., Kalfin I., Lamassoure A., Moscovici P., Simonyte I., Timmermans F., Verhofstadt G., 2016, *Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on own resources*, December 2016, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf (25.04.2017).
- Moravcsik A., 1993, *Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31 (4), s. 473-524.

- Moravcsik A., 1998, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Sapir A., Aghion P., Bertola G, Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Viñals J., Wallace H., 2003, *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003.
- Wiener A., Diez T., 2012, *European Integration Theory*, second edition, Oxford University Press, Oxford.
- Zielonka J., 2016, *Unia Europejska – rekonstrukcja albo śmierć?*, Kongres Obywatelski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, <https://www.kongresobywatelski.pl/idee-dla-polski-kategoria/unia-europejska-rekonstrukcja-smierc/> (16.05.2017).