



# EUROKONWERSATORIA

7. konwersatorium  
koordynatorka: Joanna Różycka-Thiriet

27 stycznia 2021 r.  
[j.rozycka@schuman.pl](mailto:j.rozycka@schuman.pl)

Naszym gościem 27 stycznia był Jan Olbrycht, poseł do Parlamentu Europejskiego, stały sprawozdawca Parlamentu ds. wieloletnich ram finansowych (WRF). A tematem był właśnie unijne pieniądze na lata 2021-2027.



Po co Unii Europejskiej wieloletnie budżety? Czy ten trud negocjacji się opłaca? Jan Olbrycht zaczął od wyjaśnienia, czym jest jednorocznym budżet i wieloletnie ramy finansowe. Budżety UE mają swoją specyfikę, bo nie mogą mieć deficytu jak np. budżet państwowy.

Dochody UE pochodzą w zdecydowanej większości ze składek członkowskich, co jest głównym źródłem napięć i emocji. Ci, co płacą (a w szczególności ci, co płacą więcej niż dostają), mają swoje oczekiwania wobec Unii. Jedni uważają, że płacą za dużo i że ich pieniądze nie są dobrze wydawane, a drudzy chcieliby, żeby budżet był większy. Co ważne, nie jest tak, że najpierw są pieniądze, a potem się ustala, co za nie robimy. Jest odwrotnie – najpierw

się ustala, co chcemy zrobić. Inne unijne dochody to część dochodów z VAT-u, z ceł.

Wydatki są zazwyczaj wieloroczne, stąd w budżecie pojawia się termin „zobowiązania” – zaciąga się je w danym roku, a opłaca w innym. Czyli są trzy pozycje budżetowe – dochody, wydatki i zobowiązania. Ponieważ z góry wiadomo, że pewne zobowiązania są wieloletnie, istnieje potrzeba stabilnego, przewidywalnego systemu. Stąd wiele lat temu postanowiono, że państwa będą się umawiać na kilka budżetów łącznie. Dziś to 7 budżetów – umawiamy się co do górnej granicy dochodów, wydatków i zobowiązań w danym roku w kilkuletniej perspektywie. Wokół tych limitów toczy się poważna dyskusja, bo to wpływa na poziom składki. W unijnym systemie budżetowym nie ma możliwości, by wydatki przekroczyły dochody. Jeśli się tak dzieje, państwa muszą dopłacić. Nie ma możliwości zaciągnięcia długu. Teraz Unia zaciągnie nowy wielki kredyt na fundusz odbudowy, ale poza budżetem, bez deficytu budżetowego. Ale jego spłata nastąpi w przyszłych latach z budżetu. A więc w przyszłości albo trzeba będzie podwyższyć składki, albo okroić działania Unii. Jeśli UE ma jakieś ekstra dochody, np. nieprzewidziane wpływy z kar, to wtedy, gdy te pieniądze nie zostaną wydatkowane, wracają w proporcjonalnej wysokości do państw członkowskich.

Parlament wolałby, żeby planowano na okres 5 lat, bo tyle wynosi kadencja Parlamentu. Każda Komisja i Parlament miałyby wtedy swoją perspektywę finansową. Wieloletnie perspektywy finansowe są podstawą prowadzenia polityk. A więc polityki również są planowane na 7 lat.

Kto uczestniczy w procesie przyjmowania wieloletnich ram finansowych i czy różni lobbyści próbują wpływać na ich kształt? Projekt wieloletnich ram finansowych przygotowuje Komisja Europejska. Jest on analizowany przez Radę UE (a więc rządy państw). Musi zostać przyjęty jednomyślnie. To ministrowie go przejmują, a nie Rada Europejska (szczyt premierów i prezydentów). Ta ostatnia nie ma tutaj żadnych uprawnień. Może dyskutować, ale to ministrowie głosują.

Przed ostatecznym głosowaniem w Radzie UE, zgodę na ramy w takim, a nie innym kształcie musi wyrazić Parlament Europejski. To jest wersja z podręcznika. W rzeczywistości wygląda to nieco inaczej.

Najpierw Komisja sonduje, jak przygotować kolejne ramy. Już na tym etapie, w 2018 Parlament wydał pierwszą rezolucję, jak sobie wyobraża kolejne WRF. Potem toczyły się rozmowy w Radzie i Parlamencie oraz odbywały się nie mające podstaw w traktatach dyskusje między Parlamentem i Radą, przygotowujące przyszły kompromis między tymi instytucjami. Jako negocjator Parlamentu Jan Olbrycht przez 2 lata negocjował przyszły kształt wieloletnich ram. W ciągu tych 2 lat dzieje się bardzo wiele rzeczy. W tym czasie poszczególne państwa lobbują za swoimi interesami. Walczą o korzystne dla siebie zapisy. Układają się między sobą, ale także przychodzą do Parlamentu. Jan Olbrycht miał dziesiątki spotkań z przedstawicielami państw - z ministrami, ambasadorami - którzy przekonywali go do różnych rozwiązań w WRF i umawiali się kto i co będzie wspierał (bo Parlament też ma swoje priorytety). Tylko z polskiego rządu nikt nie przyszedł. Przychodzili też przedstawiciele poszczególnych gałęzi przemysłowych. To nie są tajni lobbyści, tylko oficjalni, ich obecność jest odnotowywana. Przedstawiają swoje argumenty. O swoje interesy walczą również samorządy lokalne, regiony, które bronią interesów w Unii. To bardzo dynamiczna gra.

Parlament próbował przekonać Radę, że budżet powinien być większy. Walka toczyła się o kolejne pozycje budżetowe. Poseł podał przykład, że jeszcze w ostatniej chwili Parlament chciał dodatkowych 40 mld grożąc, że nie zgodzi się na WRF, i ostatecznie wynegocjował za pośrednictwem niemieckiej prezydencji (uzgadniającej stanowiska państw członkowskich) dodatkowe 16 mld euro (a całe WRF to ponad bilion euro). Środki te wzmocniły np. program Erasmus. Są to bardzo twarde rozmowy, czego nie widać na zewnątrz, i opierają się na bardzo twardej wyliczeniach dotyczących różnych polityk, jeśli mają być skuteczne. Rolą Komisji w tym procesie jest wspieranie kompromisu między Parlamentem i Radą.

Dlaczego Parlament wspiera takie wydatki jak Erasmus czy zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży, a nie domaga się większych pieniędzy np. na politykę rolną. Jan Olbrycht odpowiedział, że Unia Europejska jest organizacją państw i gdy negocjuje się budżet, to główny głos należy do rządów, bo to państwa płacą składki. Jak pokazuje doświadczenie, kiedy trzeba z czegoś zrezygnować, to państwa w pierwszym rzędzie rezygnują z wydatków, które nie trafiają do nich samych. Na pierwszy ogień idą programy europejskie - środki na badania, Erasmusa, fundusze dzielone bezpośrednio w Brukseli. Bo każde państwo chce się pochwalić, ile wywalczyło dla siebie. Parlament podchodzi inaczej - on się zajmuje perspektywą europejską. Więc walczy o zapisy dotyczące programów europejskich takich jak EU4Health, Erasmus, program na rzecz badań naukowych. To charakterystyczne dla Parlamentu, że te wspomniane 16 mld w całości przeznaczono na programy europejskie (choć te środki też w końcu trafiają do państw). Na początku negocjacji Parlament walczył także o większą kwotę na politykę spójności i politykę rolną, natomiast o sumy dla konkretnych państw walczą potem ministrowie.

Czy polscy parlamentarzyści tworzyli jeden front w tych negocjacjach, czy polska delegacja się podzieliła z wiadomych powodów? Poseł odpowiedział, że nie ma czegoś takiego jak polska delegacja w Parlamencie. 16 lat temu była próba stworzenia nieoficjalnego klubu polskiego (bo w Parlamencie nie ma delegacji narodowych), regularnych spotkań, uzgadniania stanowisk. To się rozpadło po 3, 4 latach. Kontaktów między posłami co do wspólnej strategii właściwie nie ma (co robią np. Niemcy, Francuzi). W niektórych sprawach można znaleźć poparcie, ale nie ma polskiego stanowiska.

Główne pęknięcie nie dotyczy osi lewica/prawica, ale środowisk proeuropejskich, antyeuropejskich i eurosceptycznych. Te pierwsze chcą wzmocnienia Unii, większego budżetu. Antyeuropejskie chcą rozbić UE, a eurosceptyczne chcą Unii, która jest przede wszystkim rynkiem. W tej materii polscy parlamentarzyści są ewidentnie podzieleni. Poseł nie przypomina sobie żadnej rozmowy z posłami PiS przez 2 lata negocjacji, choć nie oznacza to, że się zwalczali. Oczywiście w ostatecznym rozrachunku wszystkim im zależało na pieniądzu dla Polski.

Na jakie obszary i działania zarezerwowane są pieniądze w latach 2021-2027? Poseł Olbrycht wyróżnił dwie kwestie. Po pierwsze są obszary takie jak badania naukowe, wzmocnienie rynku europejskiego, przedsiębiorstw, gwarancje dla przedsiębiorstw, spójność, polityka rolna. Nowa pozycja to polityka obronna - wzmocnienie badań naukowych i produkcji uzbrojenia. Druga nowość to wzmocnienie ochrony granic i systemu azylowego (np. wzmocnienie agencji Frontex). Po raz

pierwszy pojawił się też fundusz zdrowotny (do tej pory polityka zdrowotna była zarezerwowana dla państw członkowskich).

Oprócz tego mamy kwestie horyzontalne obowiązujące we wszystkich politykach. Po pierwsze, Zielony Ład – czyli wieloletnią strategię stanowiącą, że wydatki (szczególnie inwestycyjne) muszą być oceniane z uwzględnieniem unijnej polityki klimatycznej. W związku z tym, co najmniej 30% środków z polityki spójności musi zostać wydanych z zachowaniem wymogów Zielonego Ładu (i to nie tylko na papierze). Na Zielony Ład w najbliższych latach pójdzie 500 mld euro, szczególnie z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (to akurat nie są duże pieniądze), ale też z mechanizmu sprawiedliwej transformacji Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Zielony Ład łączy się z tym, że państwa zgodziły się ograniczyć emisję CO<sub>2</sub> o 55% do 2030 roku, a do 2050 osiągnąć neutralność klimatyczną.

Horyzontalna jest też gospodarka cyfrowa – to działania w zakresie samej gospodarki, też spraw społecznych, służby zdrowia. Trzecim horyzontalnym aspektem, który nie jest zapisany w samym budżecie, ale obok niego – jest zasada praworządności, która dotyczy wszystkich środków wydatkowanych w Unii Europejskiej.

Skąd pomysł, żeby zapisać środki na obronność, kto się za tym opowiadał, zapytała osoba uczestnicząca w spotkaniu. Pan poseł wyjaśnił, że mówiono o tym od dłuższego czasu. Nie bez znaczenia była też prezydentura Donalda Trumpa osłabiająca NATO. W 2018 roku państwa członkowskie postanowiły dodać nowy tytuł w budżecie. To ma związek z oszczędnościami (np. żeby nie produkować w UE kilkunastu różnych modeli czołgów), ale chodzi także o to, żeby armie krajów członkowskich miały podobne uzbrojenie, o zwiększenie środków dla wojska, europejskiego przemysłu obronnego. Za uwzględnieniem obronności w unijnym budżecie opowiadały się takie państwa Francja, Niemcy, Hiszpania, ale także polski rząd. Przeciwnie są środowiska lewicujące w Parlamencie, uważające to za wydatek niepotrzebny.

Kolejna osoba spytała, czy przy podziale środków liczy się tylko bogactwo państw, czy bogactwo regionów też ma znaczenie? Jak wyjaśnił poseł Olbrycht, poziom rozwoju regionów jest uwzględniany tylko w przypadku polityki spójności. Jeśli chodzi o porównywanie regionów UE, to statystyki porównuje się na poziomie specjalnych jednostek, tzw. NUTS 2. NUTS 1 to całe kraje, a NUTS 2 to większe regiony. Polska miała ich 16, a teraz (po wydzieleniu Warszawy z Mazowsza) 17. Na poziomie NUTS 2 porównuje się PKB danego regionu do średniej unijnej (poza tym uwzględnia się np. poziom zatrudnienia, ale w uproszczeniu można mówić o porównywaniu PKB). Jeżeli PKB jest poniżej 75% średniej unijnej, to region jest słabiej rozwinięty. Między 75 a 100% średniego PKB UE mamy regiony przejściowe, a powyżej 100% regiony lepiej rozwinięte. Pieniądze dla danego państwa wylicza się, patrząc na to, ile dany kraj ma jakich regionów. Ale potem, kiedy już pieniądze trafią do danego kraju, to rząd decyduje, gdzie te są alokowane. Polskie regiony plasują się poniżej średniej unijnej. Wyjątkiem jest warszawski NUTS 2. Im więcej będzie w Polsce bogatych regionów, tym mniej będzie dla nas pieniędzy z polityki spójności. Ale chyba o to nam chodzi.

Następne pytanie dotyczyło tego, co było decydującym czynnikiem, kiedy planowano nowe WRF – pandemia, brexit? Nasz gość przypomniał, że pierwsze przymiarki przedsięwzięto już w roku 2017 i 2018. Wtedy wyliczano skutki brexitu. Wyjaśnił, że składka brytyjsko to było 17 mld euro rocznie. Brytyjczycy otrzymywali zaś z UE 5-6 mld euro. Czyli dziura po brexicie wynosiła 12-13 mld euro rocznie. W 2017-2018 szacowano dziurę budżetową nawet na 22-24 mld euro rocznie, gdybyśmy chcieli utrzymać UE na podobnym poziomie, dodając nowe polityki, takie jak polityka obronna. Alternatywą było ograniczenie działań Unii Europejskiej. Pierwsza reakcja państw płatników – państw skandynawskich, Austrii - to właśnie chęć zmniejszenia wydatków. Natomiast Parlament od początku chciał szukać tych brakujących miliardów, żeby stworzyć porządny budżet na poziomie 1,3% dochodu narodowego brutto całej Unii, a najsilniejsze unijne państwa członkowskie chciały tylko 0,9%. To rodziło duże napięcia. A potem pojawiła się pandemia – poważna zapaść gospodarcza, dodatkowe wydatki. I co z tym zrobić, jeśli państwa jeszcze muszą dołożyć pieniędzy do swoich gospodarek?

W marcu-maju zeszłego roku pojawił się więc pomysł, żeby zostawić budżet takim, jakim jest, ale spróbować znaleźć dodatkowe środki związane z pandemią. Komisja zaproponowała wypuszczenie obligacji, na co nie chciały się zgodzić państwa członkowskie. Dopiero po 2, 3 miesiącach Francja i Niemcy zmieniły podejście i zdecydowały się na uwspólnienie długu. Jan Olbrycht zwrócił uwagę, że uwspólnienie długu było kluczowym momentem w powstaniu Stanów

Zjednoczonych Ameryki, w powstaniu federacji. Wspólnie zaciągamy dług i będziemy go wspólnie spłacać. Oznacza to również, że za kilka lat trzeba będzie albo radykalnie podnieść składki, albo ciąć wydatki na polityki, albo stworzyć nowe dochody własne, alternatywne do składek. To zasadniczy moment w historii Unii. Kredyt na sfinansowanie funduszu odbudowy ma wynieść 750 mld i ma ogromne znaczenie ustrojowe. Zmieni funkcjonowanie Unii, jeśli powstaną nowe dochody własne, więc środowiska eurosceptyczne, antyeuropejskie były na alarm.

Poseł dodała, że premier Mateusz Morawiecki od kilku lat opowiadał się za silnymi dochodami własnymi dla Unii, zaś środowisko Zbigniewa Ziobry jest przeciw (bo jest eurosceptyczne). I taka dyskusja toczy się na terenie całej Unii.

Zobowiązania w ramach funduszu odbudowy mają być zaciągane przez 3 lata (środki będą wydawane kilka lat dłużej).

Czy takie instrumenty jak plan odbudowy mogą być jeszcze stosowane w przyszłości, czy też państwa już się na to nie zdecydują? Jan Olbrycht zaznaczył, że budżet Unii w dalszym ciągu nie ma deficytu, a pieniądze na odbudowę wpłyną z boku. W przyszłości kredyt będzie spłacany i znajdzie się w budżecie w pozycji wydatków. Będzie trzeba go z czegoś pokryć. Może się jednak okazać, że to nie jest akcja jednorazowa. Wyrażenie zgody na współnienie długu było przekroczeniem Rubikonu. Christine Lagarde, prezes EBC, opowiada się za tym, żeby wspólne zaciąganie długu było stałym elementem funkcjonowania Unii. Ale to musi się wiązać ze stworzeniem nowych dochodów własnych.

Czym jest ten fundusz odbudowy i z czego zostanie sfinansowany? Poseł wyjaśnił, że dzisiaj mówi się o pakiecie odbudowy, na który składają się zarówno wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027 (oparte głównie na składkach), jak i fundusz odbudowy nazwany Next Generation (Następne Pokolenie). Żeby ten ostatni powstał, muszą być jednak spełnione pewne warunki prawne. Po pierwsze, trzeba zwiększyć dozwoloną przestrzeń na wydawanie unijnych pieniędzy z 1,4 do 2% dochodów narodowego Unii. Państwie muszą jednomyślnie, za zgodą Parlamentu, przystać na nowe dochody własne. A następnie tę decyzję muszą ratyfikować parlamenty w państwach członkowskich (oczekuje się, że będzie to miało miejsce do połowy tego roku). Jeśli tak się stanie, to rozpocznie się zaciąganie długu, głównie poprzez stopniowe wypuszczanie obligacji. Fundusz odbudowy ma się składać z nisko oprocentowanych pożyczek dla państw członkowskich na realizację określonych działań. Te pożyczki będą spłacać państwa. Są też bezzwrotne dotacje, które w przeciwieństwie do polityki spójności nie wymagają wkładu własnego. Największym mechanizmem w ramach planu odbudowy jest Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W jego ramach każde państwo będzie musiało przygotować krajowy program odbudowy, który musi zawierać elementy Zielonego Ładu i agendy cyfrowej. Taki plan dla każdego kraju będzie akceptowany przez pozostałych ministrów Unii Europejskiej.

Oprócz tego w planie odbudowy znajdują się też dodatki finansowe do różnych unijnych polityk – polityki spójności, zdrowia, dodatkowe środki na politykę rolną, na badania naukowe, na Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Ostatni fragment spotkania dotyczył mechanizmu wiążącego pieniądze z Unii z przestrzeganiem przez państwo praworządności. Po pierwsze, to nie jest jedyny instrumenty umożliwiające zawieszenie środków finansowych z UE. Komisja może wstrzymać wydatkowanie z różnych funduszy, jeśli ma uzasadnione podejrzenie, że będą one niewłaściwie wydawane. Jednak Polska i Węgry były katalizatorami przyjęcia nowego rozwiązania. Wszczęto już przeciwko nim postępowania z art. 7 TUE (dany kraj narusza wartości Unii). Ale zakłada on jednomyślne głosowanie w Radzie. A ponieważ są dwa państwa objęte tą procedurą, to Węgry i Polska obiecały sobie nawzajem, że zablokują sankcje. Są również w toku postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości dotyczące konkretnych przypadków naruszenia unijnego prawa. Polska ma kilka takich spraw. Lecz to wszystko trwa.

Stąd pojawiła się propozycja, żeby wypracować nowy mechanizm, gdy dane państwo nie przestrzega wspólnych zasad. Bo to nie jest tylko problem Polski i Węgier, ale całej Unii. Komisja zaproponowała, żeby skorzystać z artykułu dotyczącego zagrożeń dla interesów finansowych Unii Europejskiej, skoro w jakimś państwie są warunki zagrażające wydawaniu unijnych pieniędzy (np. są wątpliwości co do bezstronności sądów, obsadzenia sędziów, transparentności). 2 lata temu zaproponowała nowy instrument, na który zgodził się Parlament (wnosząc swoje uwagi).

Jak to działa? Jeśli Komisja stwierdzi zagrożenie dla finansów UE, sprawdza tę kwestię, a następnie przekazuje sprawę do Rady UE. Ministrowie podejmują kwalifikowaną większością głosów decyzję o podjęciu działań proporcjonalnych do istniejących zagrożeń. Mogą wstrzymać jakiś fundusz, jakiś program, a nawet wszystkie środki. Jeśli państwo się z tym nie zgadza, może się zwrócić do Rady Europejskiej, która może przez 3 miesiące o tym zagadnieniu rozmawiać, zmierzając do jednolitego stanowiska. Ale unijni przywódcy nie mogą w tej sprawie głosować. Od tego są ministrowie. Stosowne rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia br. Na razie procedury wynikające z rozporządzenia mają nie być stosowane, dopóki Trybunał Sprawiedliwości nie wypowie się o legalności nowego mechanizmu. Tylko że na razie nikt – ani Polska, ani Węgry - go nie zaskarżyły. Może grają na czas. Jednocześnie Komisja przystąpi bez oglądania się na wyrok do przeglądu praworządności we wszystkich państwach UE. Choć są to przepisy, które nie są zapisane w budżecie, to dotyczą wszystkich pieniędzy z WRF i planu odbudowy.

Regulacje te wywołały ogromne kontrowersje, szczególnie w Polsce i na Węgrzech. Ale to nie jest robione przeciwko Polsce i Węgrom, chociaż z ich powodu. Te przepisy można zastosować wobec każdego państwa, tak zostały skrojone. Skoro są tendencje do odchodzenia od wspólnych zasad, to taki mechanizm jest potrzeby.

Zieloni i radykalna lewica w Parlamencie Europejskim opowiadali się, żeby środki finansowe dla niesforne państwa nie tyle zawieszać, ale rzeczywiście odbierać i przekazywać na inne cele. Wygrała opcja, że będą przenoszone do rezerwy, żeby państwo miało motywację do poprawy. Wywalczone również to, że, jeśli środki zostaną zawieszane, to bezpośredni beneficjenci zakontraktowanych pieniędzy (np. samorzady), będą musiały otrzymać te pieniądze od państwa. Jak to będzie w praktyce działało, jeszcze nie wiadomo.