



Ku wdrożeniu funduszu odbudowy – przewodnictwo portugalskie w Radzie UE

Melchior Szczepanik

Najważniejszym celem przewodnictwa portugalskiego będzie doprowadzenie do zatwierdzenia przez Radę UE krajowych planów odbudowy. Umożliwi to przekazanie państwom członkowskim środków z unijnego funduszu odbudowy, stworzonego w związku z pandemią COVID-19. Ponadto Portugalia będzie prowadziła negocjacje aktów prawnych w kluczowych dla przyszłości UE obszarach: polityki klimatycznej, rynku cyfrowego, polityki migracyjnej i wspólnej polityki rolnej. W programie podkreśla konieczność sprawiedliwego podziału kosztów planowanych działań.

W grudniu ub.r. [państwa członkowskie porozumiały się](#) w sprawie wieloletniego budżetu UE i funduszu odbudowy. Kluczowym zadaniem przewodnictwa portugalskiego będzie więc czuwanie nad ich wdrożeniem, szczególnie nowego instrumentu, jakim jest fundusz. Wobec przedłużającej się pandemii wzrasta znaczenie szybkiego uruchomienia środków unijnych. Choć w państwach członkowskich rozpoczęto już proces szczepień, w wielu z nich utrzymuje się wysoka liczba zachorowań na COVID-19, co zmusza rządy do przedłużania ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej i przemieszczaniu się.

Odbudowa i transformacja. Aby uzyskać dostęp do funduszu, państwa członkowskie muszą przygotować strategię wykorzystania środków europejskich (krajowe plany odbudowy, KPO), które – po pozytywnym zaopiniowaniu przez Komisję Europejską (KE) – będą wymagały zatwierdzenia przez Radę (większością kwalifikowaną). Zadaniem przewodnictwa będzie sprawne poprowadzenie negocjacji w tej kwestii. W tym celu konieczne będzie pogodzenie dążeń państw członkowskich do uzyskania jak największej swobody wydatkowania środków z zobowiązaniami wynikającymi z unijnych projektów zielonej i cyfrowej transformacji. Państwa z tzw. koalicji oszczędnych (Austria, Dania, Finlandia, Holandia i Szwecja) będą nalegały, by KPO zawierały zobowiązania do reform gospodarczych umożliwiających ograniczenie długu publicznego, szczególnie w przypadku najbardziej zadłużonych państw południa Europy.

Poza wdrażaniem funduszu odbudowy, zadaniem przewodnictwa będzie prowadzenie negocjacji ważnych aktów prawnych. Jednym z nich jest prawo klimatyczne – rozporządzenie, którego celem jest konkretyzacja podjętego przez państwa członkowskie (z wyjątkiem Polski) zobowiązania do osiągnięcia przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r. Dążenie do bardziej zrównoważonego rozwoju jest również jednym z celów przyświecających reformie wspólnej polityki rolnej, dyskutowanej od 2018 r. W obu sprawach negocjacje są zaawansowane – Rada i Parlament Europejski (PE) zajęły już stanowiska. Zadaniem przewodnictwa będzie wypracowanie, w imieniu Rady, kompromisu z przedstawicielami Parlamentu.

Debaty o przyszłości sektora cyfrowego będą zogniskowane wokół dwóch projektów rozporządzeń (o usługach i rynkach cyfrowych) przedstawionych przez KE w grudniu ub.r. Ich celem jest przede wszystkim stworzenie reguł dotyczących funkcjonowania wielkich korporacji, które pełnią także rolę platform umożliwiających mniejszym firmom kontakt z klientami. Intencją KE jest nie tylko ochrona konkurencji, ale również poddanie działalności cyfrowych gigantów silniejszej kontroli w sprawach takich jak wykorzystywanie danych klientów czy weryfikacja publikowanych treści. Zablockowanie kont prezydenta USA Donalda Trumpa przez serwisy społecznościowe nadało temu zagadnieniu dodatkowej dynamiki. Jest to jednak na tyle złożony pakiet

BIULETYN PISM

legislacyjny, że Portugalia nie doprowadzi do końca dotyczących go negocjacji.

Istnieje natomiast szansa na zakończenie rozmów Rady z KE i PE na temat formuły konferencji o przyszłości Europy, która miała rozpocząć się w ubiegłym roku. Zamknięcie negocjacji budżetowych sprzyja jej inauguracji, wzywają do tego również największe frakcje w PE. Trudniej będzie natomiast osiągnąć kompromis w sprawie reformy polityki migracyjnej, szczególnie ważnej dla państw Południa. Premier Portugalii António Costa zaznaczył, że z uwagi na utrzymujące się rozbieżności między państwami wątpi w możliwość osiągnięcia porozumienia w ciągu najbliższych miesięcy.

Wymiar społeczny. Intencją prezydencji jest promocja kilku inicjatyw z zakresu polityki społecznej. Unia nie ma w tym zakresie szerokich kompetencji, ale KE zachęca państwa członkowskie do wzmacniania praw i przywilejów, z których korzystają obywatele. Ten kierunek jest bliski lewicowemu rządowi Portugalii i państwom Europy Południowej. Zmagają się one z wysokim długiem publicznym i żywią obawy, że efektem wywołanego przez pandemię kryzysu gospodarczego może być osłabienie ich pozycji konkurencyjnej na jednolitym rynku. Liczą w związku z tym na wsparcie wspólnotowe. Portugalia podnosi w swoim programie postulat sprawiedliwego rozłożenia ciężaru reform realizowanych w związku z kryzysem. Zapowiada promowanie inicjatyw – zarówno niezależnych, jak i w ramach szerszych projektów jak fundusz odbudowy czy zielona transformacja – mających na celu ochronę praw pracowniczych oraz przeciwdziałanie biedzie, bezrobociu i wykluczeniu społecznemu, a także różnym formom dyskryminacji. Przewodnictwo będzie chciało osiągnąć postęp w negocjacjach dyrektywy ustanawiającej zestaw wspólnych przepisów dotyczących płacy minimalnej. Promocję tych wątków ma wzmocnić nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej poświęcony problemom społecznym, zaplanowany na maj. Portugalia zapowiada również wsparcie propozycji KE dotyczących stworzenia Europejskiej Unii Zdrowotnej, m.in. organizując szereg konferencji poświęconych sposobom poprawy koordynacji działań między państwami członkowskimi.

Pozycja UE w świecie. Wśród planów przewodnictwa znalazł się również wątek wzmacniania autonomii strategicznej UE, czyli tworzenia instrumentów dających jej szersze możliwości obrony i promocji własnych interesów. W tym kontekście dyskutowane będą reformy [polityki przemysłowej](#) i konkurencyjności, a także warunki zawierania umów handlowych.

Podobnie jak poprzednie prezydencje, Portugalia zapowiada starania o lepszą koordynację polityki zewnętrznej UE. Nowe możliwości otwierają się w zakresie relacji transatlantycznych

– prezydencja wraz z Komisją, przewodniczącym Rady Europejskiej i szefem unijnej dyplomacji będzie prowadzić rozmowy z administracją prezydenta Joe Bidena o sposobach przełożenia deklarowanej przez obie strony intencji poprawy relacji na konkretne inicjatywy. Portugalii, z uwagi na związki z dawnymi koloniami, zależy na osiągnięciach w relacjach z Afryką. Zabiega o organizację odwołanego w roku ubiegłym [szczytu UE–Afryka](#), który potwierdziłby zacieśnienie współpracy gospodarczej i unijne wsparcie w walce z pandemią.

Wnioski i perspektywy. Choć spory budżetowe zostały rozstrzygnięte, lista problemów negocjacyjnych dla przewodnictwa jest długa. Tymczasem trudności gospodarcze i kontrowersje wokół prowadzonych przez KE negocjacji dotyczących zakupu szczepionek tworzą podatny grunt dla napięć między państwami członkowskimi. Kluczowym wyzwaniem będzie zapobieżenie odrodzeniu się podczas dyskusji o KPO sporów między oszczędną Północą i domagającym się poważnego unijnego wsparcia Południem. Mogłoby to opóźnić uruchomienie funduszu odbudowy. Portugalia, która w negocjacjach budżetowych zdecydowanie promowała stanowisko Południa, wchodząc niekiedy w ostre spory z obozem oszczędnych, będzie musiała przyjąć rolę bezstronnego mediatora.

Po burzliwych negocjacjach związanych z mechanizmem warunkowości („pieniądze za praworządność”), prowadzonych pod koniec ubiegłego roku, Polska może wykorzystać prezydencję portugalską do wzmocnienia wizerunku państwa wnoszącego konstruktywny wkład do unijnych negocjacji. Wyzwaniem o fundamentalnym znaczeniu jest odpowiednie przygotowanie krajowego planu odbudowy. Koncentracja na projektach związanych z zieloną i cyfrową transformacją zapewni dodatkowe środki na przeprowadzenie zmian wymagających znacznych inwestycji oraz zwiększy szansę na szybkie zatwierdzenie planu przez KE i Radę. Włączenie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego do prac nad planem pomoże określić główne potrzeby inwestycyjne. W odniesieniu do prawa klimatycznego Polsce zależy na stworzeniu mechanizmów umożliwiających zróżnicowanie wymagań dla poszczególnych państw w zakresie ograniczania emisji w związku z uwarunkowaniami historycznymi i gospodarczymi. W tym kontekście korzystny dla Polski jest podkreślany przez przewodnictwo postulat ograniczania kosztów społecznych planowanych reform. Ponieważ uwaga przewodnictwa koncentruje się na stosunkach z Afryką i obiema Amerykami, ważnym zadaniem dla Polski będzie przypomnienie o znaczeniu współpracy ze wschodnimi sąsiadami, np. przy okazji zaplanowanego na luty szczytu UE – państwa Partnerstwa Wschodniego.