



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 23 (1596), 8 lutego 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Strategia negocjacyjna Węgier w sprawie budżetu Unii Europejskiej po 2020 r.

Veronika Jóźwiak

*Głównym celem Węgier podczas rozpoczynających się w maju br. negocjacji w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych będzie utrzymanie unijnych funduszy strukturalnych na dotychczasowym poziomie. Podobne stanowisko zajmują Polska i pozostałe państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Węgry rozpoczęły realizację tego zamierzenia od budowy swojej pozycji negocjacyjnej jako państwa prounijnego, praworządowego, gotowego zwiększyć swoje wpłaty do budżetu UE i uczestniczyć w przyszłym unijnym programie przyjmowania uchodźców.*

**Węgierskie deklaracje w sprawie nowej perspektywy finansowej.** Węgry opowiadają się za silną UE – bezpieczną i bardziej konkurencyjną. Wymaga to jednak od jej członków większych nakładów finansowych. Dlatego Węgry są gotowe zwiększyć wpłaty do wspólnego budżetu po 2020 r. ze średniego poziomu 0,98% do 1,2% dochodu narodowego brutto (DNB), jeśli inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej również się na to zdecydują. Deklaracja ta jest zgodna z docelowym pułapem budżetowym wstępnie wyznaczonym przez Komisję Europejską na okres po 2020 r. (1,1–1,2% DNB UE-27 ogółem). Pogląd, że konieczne jest zwiększenie wpłat do unijnego budżetu, podziela też Polska.

Priorytetem Węgier jest utrzymanie środków z Funduszu Spójności na dotychczasowym poziomie. Szef Kancelarii Premiera János Lázár uzasadnia to zapisaną w Traktacie o funkcjonowaniu UE koniecznością zwiększenia gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności wspólnoty. Węgry opowiadają się za utrzymaniem siedmioletniego cyklu budżetowego. Popierają ponadto zapewnienie środków w unijnym budżecie na politykę rozszerzenia. Uważają bowiem, że przyszła akcesja państw Bałkanów Zachodnich będzie politycznie i gospodarczo korzystna dla UE i pomoże zrównoważyć niekorzystne skutki oczekiwanego brexitu.

**Znaczenie środków unijnych dla węgierskiej gospodarki.** Wzrost gospodarczy wyniósł na Węgrzech w 2017 r. ok. 4%. Opierał się on na wpływających do budżetu państwa środkach unijnych. Dotacje te są wykorzystywane głównie na inwestycje publiczne (inwestycje prywatne wynoszą ok. 1% PNB). Sekretarz stanu w Kancelarii Premiera Nándor Csepreghy przyznaje, że w rozwoju gospodarczym ostatnich lat aktywną rolę odgrywało państwo, a kraj nie byłby w stanie osiągnąć wzrostu nawet na poziomie 3% bez angażowania środków zewnętrznych. Część węgierskich ekonomistów twierdzi, że bez dotacji unijnych wzrost wyniósłby na Węgrzech ok. 1% w ujęciu rocznym. Długofalowy wzrost gospodarczy jest zatem uzależniony od czynników zewnętrznych, przy niesprzyjających warunkach wewnętrznych: niskiej produktywności, nieefektywnym wykorzystaniu źródeł finansowania przez przedsiębiorstwa, braku wykwalifikowanej siły roboczej oraz niskim poziomie innowacyjności. W takim modelu wzrostu utrzymanie wpływów z budżetu UE jest dla Węgier kwestią zasadniczą.

W porównaniu z poprzednią perspektywą budżetową efektywność wykorzystania funduszy unijnych na lata 2014–2020 wzrosła na Węgrzech dwukrotnie. Według danych KE pod tym względem Węgry wyprzedza tylko Irlandia. Do końca 2017 r. władze węgierskie ogłosiły nabory na łącznie 106% środków dostępnych w krajowych i regionalnych programach operacyjnych na lata 2014–2020 (29,6 mld euro).

Około 90% tych subsydiów zostało już zakontraktowane. Docelowo do połowy marca br. – zatem jeszcze przed kwietniowymi wyborami parlamentarnymi – zostaną podpisane pozostałe umowy z beneficjentami. Wypłaty do końca grudnia 2017 r. wyniosły ok. 40% wszystkich dotacji na lata 2014–2020. W 2017 r. KE przekazała Węgrom 2,1 mld euro płatności, co stanowi ok. 90% kwoty maksymalnej zgłoszonej jako prawidłowo rozliczona. Jednak unijne środki często trafiają do przedsiębiorców bliskich rządowi. Firmy związane z Lőrincem Mészárosiem – przyjacielem premiera Viktora Orbána, piątym najbogatszym Węgrem, który zdobył swój majątek dzięki przetargom publicznym – otrzymały po 2010 r. zlecenia o wartości 476 mld forintów (1,6 mld euro), z czego ok. 80% wyniosły środki z UE.

**Ofensywa dyplomatyczna przed negocjacjami budżetowymi.** Węgry traktują negocjacje budżetowe jako element dyskusji o przyszłym funkcjonowaniu UE. Działania rządu pokazują, że jest on świadomy współzależności najważniejszych aktualnych kwestii unijnej agendy wewnętrznej – w tym praworządności i spraw migracyjnych – z alokacją środków z przyszłego budżetu. Dlatego w styczniu br. Orbán podczas dwóch wizyt w Niemczech – będących najważniejszym partnerem politycznym i gospodarczym Węgier – przekonywał o swojej proeuropejskiej postawie i zasygnalizował chęć współpracy z instytucjami UE w zakresie przyszłej polityki migracyjnej.

W Niemczech rząd węgierski może liczyć na polityczne poparcie szczególnie rządzącej Bawarią Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU), która tworzy wspólny klub parlamentarny z CDU kanclerz Angeli Merkel. Kontakty z CSU – należąca m.in. wraz z CDU i z rządzącą Węgrami partią Fidesz do Europejskiej Partii Ludowej (EPL) – umożliwiają wzmocnienie pozycji węgierskiego rządu zarówno w klubie europejskiej chadecji, jak i wobec Niemiec. Jako gość zjazdu deputowanych CSU premier Węgier prezentował się jako polityk biorący odpowiedzialność za przyszłość UE. Argumentował, że sprzeciwiając się przyjmowaniu imigrantów, broni największych osiągnięć Unii, w tym strefy Schengen. Akcentował znaczenie legalności działań i egzekwowania prawa przez władze poszczególnych państw. W jednym z wywiadów dla niemieckiej prasy przedstawiał UE jako wspólny projekt, w którym Węgry chętnie uczestniczą i chcą pozostać jego częścią. Następnie podczas forum gospodarczego 10 stycznia w Berlinie, również w wypowiedzi dla niemieckiej prasy, wyraził gotowość Węgier do udziału w przyszłym europejskim systemie azylowym.

Przychylnie podejście do przyjmowania uchodźców jest całkowitym odejściem od dotychczasowego konsekwentnego odmawiania przez Węgry udziału w unijnych mechanizmach relokacji i przesiedleń. Aby niwelować niespójność tej deklaracji z zajmowanym dotychczas stanowiskiem, węgierskie władze argumentują, że w dalszym ciągu nie godzą się na przyjmowanie uchodźców według kwot, ponieważ chcą same podejmować decyzje, komu udzielić azylu. Faktycznie argument ten nie jest logiczny, gdyż kwoty miały właśnie zapewnić państwom członkowskim prawo indywidualnego rozpatrzenia wniosków o azyl, a system promowany przez KE dawał państwom prawo odmowy przyjęcia na swoje terytorium osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. Jednocześnie, by udowodnić wypełnianie swoich obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego w zakresie ochrony uchodźców, węgierski rząd powołuje się na przyjęcie w 2017 r. ok. 1300 azylantów (106 osobom nadano statusu uchodźcy, a 1185 udzielono innego rodzaju ochrony). Jest to liczba niemal identyczna z kwotą uchodźców, których Węgry miały przyjąć w ramach relokacji (1294 osób). Zmianę podejścia należy tłumaczyć kalkulacjami, że przyczyni się to do osiągnięcia korzystnego kompromisu w innych obszarach, m.in. podczas negocjacji budżetowych.

**Wnioski.** Ostatnie działania Orbána dowodzą świadomości uwarunkowań formowania się przyszłej agendy UE. Porozumienie Rady Europejskiej w sprawie polityki migracyjnej będzie kształtowało się jednocześnie z projektem unijnego budżetu po 2020 r., który KE opublikuje w maju br. Ponadto komisarz UE ds. sprawiedliwości, konsumentów i równouprawnienia płci Věra Jourová potwierdziła możliwość uzależnienia dostępu do unijnych środków od spełnienia wymogów praworządności. Choć Orbán wielokrotnie wyraził swój sprzeciw wobec łączenia tych kwestii, podczas swoich wizyt zagranicznych podkreślał przywiązanie Węgier do zasad rządów prawa. W kontaktach z instytucjami UE wiarygodności takim twierdzeniom przydaje fakt, że wskutek podejmowanych przez KE interwencji Węgry każdorazowo dostosowywały krajowe przepisy do litery prawa unijnego. Jednakże kwestia stanu praworządności na Węgrzech nie jest zamknięta – Komisja Sprawiedliwości PE (LIBE) przygotowuje raport na ten temat, ale w razie wykazania niedociągnięć węgierski rząd zapewne doprowadzi sporne kwestie prawne do stanu akceptowalnego przez KE, jak to czynił dotychczas. W tym kontekście uruchomienie art. 7 TUE wobec Polski sprzyja Węgrom politycznie, ponieważ zwiększa znaczenie ich ustępstw w sporach z instytucjami europejskimi.

Zwiększenie wpłat do budżetu UE i przychylniejsze podejście Węgier do przyjmowania uchodźców mają minimalizować podczas nadchodzących negocjacji wieloletnich ram finansowych prawdopodobne cięcia z kluczowego dla węgierskiej gospodarki Funduszu Spójności. Jednocześnie budują wizerunek Węgier jako kraju biorącego odpowiedzialność za przyszłość projektu europejskiego, mimo zastrzeżeń co do obecnego funkcjonowania Unii. Z kolei wizyty w Niemczech służą nie tylko zabieganiu o poparcie dla węgierskich postulatów w toku negocjacji nad unijnym budżetem, lecz także – szerzej – umocnieniu pozycji Węgier wobec największego państwa UE.