

Dominik Héjj

## Węgierskie weto wobec unijnego budżetu – przekonanie czy strategia?

**8 listopada Viktor Orbán wysłał list do przywódców Niemiec, Słowenii i Portugalii, a także przewodniczącej Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady Europejskiej, w którym poinformował ich, że w przypadku faktycznego powiązania budżetu UE oraz tzw. funduszu pomocowego z zagadnieniem praworządności dojdzie do węgierskiego weta.**

Już kilka dni później weto to zostało niejako sformalizowane w czasie spotkania Coreperu, czyli Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej, na którym ambasador Węgier przedstawił węgierskie weto. List Viktora Orbána był skierowany do Niemiec – państwa, które sprawuje obecnie prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, do Słowenii, która przewodnictwo sprawować będzie od stycznia do czerwca 2021 r., oraz do Portugalii, która obejmie tę funkcję w drugiej połowie 2021 r. Ponadto jego adresatami byli także przewodnicząca Komisji Europejskiej i przewodniczący Rady Europejskiej. Może to oznaczać, że negocjacje dotyczące przyszłej perspektywy budżetowej mogą się przeciągnąć – zdaniem Węgrów – na rok 2021.

**Węgry wobec budżetu UE.** Analizując stosunek Węgier do budżetu UE, należy rozpatrywać go na dwóch płaszczyznach: perspektywy budżetowej 2021-2027 oraz Funduszu Odbudowy UE, tj. funduszu *Next Generation EU* – instrumentu finansowego stworzonego w celu odbudowania gospodarek UE po kryzysie wywołanym przez pandemię koronawirusa. O ile kwestia budżetu UE w perspektywie 2021-2027 nie była przedmiotem krytyki ze strony węgierskiego rządu, o tyle sprawa wspomnianego funduszu wyglądała już inaczej. W ramach *Next Generation EU* Węgry mają otrzymać 7 mld EUR w postaci kredytów i 8,1 mld EUR w formie dotacji. Składki Węgier do funduszu to 7,7 mld EUR, co oznacza, że bilans dotacji i składek wyniesie 0,4 mld EUR na korzyść Węgier.

Od początku przedmiotem krytyki było powiązanie wydatkowania jakichkolwiek środków UE z zagadnieniem praworządności. Z kolei podział środków w ramach Funduszu Odbudowy UE ma, zdaniem węgierskich władz, uderzać w biedniejsze kraje UE. Zagadnienie związane z Funduszem Odbudowy zostało poruszone w „narodowych konsultacjach”, które trwały od 8 czerwca do 31 sierpnia br. Zgodnie z narracją prezentowaną przez węgierskie władze, unijny plan odbudowy określany jest mianem tzw. drugiego planu George’a Sorosa. Celem tego planu ma być stworzenie funduszu, który zadłuży poszczególne państwa UE u „spekulantów”. W następstwie kolejne pokolenia Europejczyków (pochodzących z biedniejszych krajów) miałyby spłacać swoje zobowiązania wobec tych bliżej jednak niezidentyfikowanych spekulantów.

**OLAF a sprawa węgierska.** W czasie unijnego szczytu, który odbył się w lipcu 2020 r., premier Węgier podkreślał, że państwo, które nie spełnia unijnych kryteriów powinno być z UE usunięte, ponieważ immanentną częścią członkostwa w UE jest respektowanie unijnych wartości. W związku z tym Orbán określał Węgry jako państwo, które nie ma problemów z praworządnością. Co więcej, wszystkie reformy sądownictwa na Węgrzech, które zostały wdrożone po 2010 r., nie są już przedmiotem krytyki ze strony instytucji UE. W grudniu 2018 r. znowelizowano węgierską konstytucję, wpisując do niej utworzenie Najwyższego Sądu Administracyjnego. Stało się to zarzewiem poważnego konfliktu z organami UE. Rok później, w grudniu 2019 r. kolejny raz znowelizowano konstytucję i ów sąd z konstytucji wykreślono. Doszło do tego na około dwa tygodnie przed datą jego inauguracji, która miała przypaść na 1 stycznia 2020 r.

Interesujące jest także to, że raport europosłanki Judith Sargentini, w oparciu o który Parlament Europejski uruchomił art. 7 TUE przeciwko Węgróm, w zasadzie nie odnosił się do zagadnień związanych z praworządnością, co zresztą było dowodem na to, że UE (jako całość) zatwierdziła reformę węgierskiego wymiaru sprawiedliwości.

Faktyczną przyczynę węgierskiego weta łatwiej zrozumieć w odniesieniu do literalnego brzmienia rozporządzenia „fundusze za praworządność”. Dotyczy ono bowiem nie całego systemu wymiaru sprawiedliwości, ale tych naruszeń praworządności bądź „poważnego ryzyka” ich naruszenia, które mają wpływ na zarządzanie funduszami

UE. Najistotniejszym elementem idei rozporządzenia jest, zdaniem instytucji UE, „skuteczna kontrola sądowa przez niezależne sądy wobec działań lub zaniechań organów” podmiotów zarządzających pieniędzmi z budżetu UE oraz Funduszu Odbudowy, „w szczególności w kontekście procedur zamówień publicznych lub dotacji”<sup>1</sup>.

Problem z transparentnością wydatkowania środków UE mają właśnie Węgry, co wynika z publikowanych rok rocznie raportów OLAF – Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych. Urząd ten, będący częścią Komisji Europejskiej, ale jednocześnie pozostający wobec niej niezależny operacyjnie, wielokrotnie prowadził dochodzenia na Węgrzech. Według raportu OLAF, w 2018 r. na Węgrzech doszło do największej liczby postępowań, w 2019 r. liczba takich postępowań zmalała. Przedmiotem krytyki UE niezmiennie pozostaje brak transparentności przy postępowaniach przetargowych. Na przestrzeni lat wykształciła się klasa oligarchów powiększających swój majątek poprzez uczestniczenie w inwestycjach realizowanych przy wsparciu środków UE. Z tych funduszy, jak dowodzą analizy śledcze portalu Direkt36, korzyści czerpią firmy powiązane tak z ojcem premiera Orbána, jak i jego zięciem. Tzw. afera Elios, dotycząca instalacji oświetlenia energooszczędne w węgierskich miastach, zakończyła się koniecznością zwrotu 12 mld HUF dotacji z UE na lata 2011-2015. A to przykład tylko jednego z postępowań.

Wiązanie funduszy UE z praworządnością zaburzy wytworzony na Węgrzech model zależności polityczno-biznesowo-towarzyskich, poprzez który rząd może kontrolować m.in. media, co jest możliwe dzięki temu, że oligarchowie w ramach „spłaty długu” nabywali nieprzychylnie rządowi media i włączali do Środkowoeuropejskiej Fundacji Prasy i Mediów (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 239](#)). Zachowanie tego modelu kształtowania elit politycznych leży w interesie zarówno samych elit, jak i premiera.

**Strategia.** Komunikowane przez rząd Węgier weto ma na celu przede wszystkim zmianę w rozporządzeniu dotyczącym praworządności, która odsunie na nieokreślony czas stosowanie zaostrzonych kryteriów kontroli praworządności w odniesieniu do środków UE. To jednak cel, który nie jest wyrażany wprost.

Rzecznik węgierskiego rządu Gergely Gulyás mówił w czasie cotygodniowej konferencji prasowej o tym, że Węgry chciałyby oddzielenia budżetu UE w perspektywie 2021-2027 od funduszu *Next Generation EU*, jednak zdają sobie sprawę z tego, że jest to trudne. Gulyás stwierdził, że Węgry poparłyby rozwiązanie, które pozwoliłoby na jak najszybsze przekazanie pomocy z Funduszu Odbudowy europejskim krajom południa, które dodatkowo nie wiązałoby Funduszu Odbudowy z migracją.

Tego typu komunikat ukazał zatem jeden z priorytetów rządu Węgier wpisujący się w trwającą od 2015 r. krytykę europejskiej polityki migracyjnej. W takiej perspektywie zapowiedź węgierskiego weta odczytywać można jako instrument mający na celu wywalczenie korzystnych dla siebie zmian w polityce migracyjnej poprzez ostateczne porzucenie koncepcji mechanizmu relokacji.

**Zamiast podsumowania.** Groźba węgierskiego weta jest zatem jednym z narzędzi stosowanych przez rząd Węgier w negocjacjach z UE. Wcześniej podobną rolę pełniła np. skarga do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie mechanizmu relokacji migrantów. Istota węgierskiego sprzeciwu nie jest jednak zależna od klasycznie pojmowanej praworządności, podobnie jak od „europejskiej ideologii”, do narzucenia której – zdaniem węgierskich władz – dąży UE. To znane retoryczne chwytły, które nie niosą jednak ze sobą merytorycznego ciężaru.

Premier Węgier uznaje, że obecne problemy Węgier w UE po raz kolejny są konsekwencją działania sieci Sorosa, wywołującej presję na Węgry. Ogromne znaczenie ma także komponent związany z polityką wewnętrzną Węgier. We wspomnianych narodowych konsultacjach 1 621 833 Węgrów odrzuciło tzw. drugi plan Sorosa, a zatem Fundusz Odbudowy UE. Brak weta byłby brakiem konsekwencji na węgierskim rynku politycznym.

Samo weto wydaje się bardzo mało prawdopodobne, jednak trudno taką ewentualność całkowicie odrzucić, np. w sytuacji, gdyby w trakcie negocjacji pojawiły się okoliczności wcześniej nierozważane, a zatem utworzenie Funduszu z pominięciem państw wetujących.

<sup>1</sup> Cytaty pochodzą z tekstu Tomasza Bieleckiego, *Budżet UE: Polskie weto w Brukseli*, „DW”, 16.11.2020, <https://www.dw.com/pl/budzet-ue-polskie-weto-w-brukseli/a-55618585> [25.11.2020].