



Bruksela, dnia 5 października 2016 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 90 / 2016

Sprawozdanie z posiedzenia komisji ECON i REGI - Dialog z Komisją w sprawie ewentualnego zawieszenia funduszy strukturalnych (EFSI) dla Portugalii i Hiszpanii

Strasburg, dnia 3 października 2016 r.

W dniu 3 października w Parlamencie Europejskim odbyło się połączone posiedzenie Komisji ds. Gospodarczych i Monetarnych (ECON) oraz Rozwoju Regionalnego (REGI). Przedmiotem spotkania była sytuacja gospodarcza w Hiszpanii i Portugalii.

1. Kontekst

Komisja Europejska w lipcu br. zdecydowała o wstrzymaniu funduszy unijnych dla Hiszpanii i Portugalii. Miała to być kara za niepodjęcie przez te państwa działań mających na celu zbilansowanie swoich budżetów. Europosłowie wzięli jednak iberyjskie kraje w obronę.

Hiszpania i Portugalia złamały przepisy budżetowe obowiązujące w Unii Europejskiej. Zgodnie z unijnym prawem, deficyt budżetowy państw członkowskich nie powinien przekraczać 3 proc. PKB, a dług publiczny - 60 proc. PKB. Tymczasem wartości te wynosiły na koniec 2015 r. odpowiednio, 5,1 proc. i 99,2 proc. dla Hiszpanii oraz 4,4 proc. i 129 proc. dla Portugalii (dane KE z 3 maja br. na podstawie których podjęto decyzję dostępne są tutaj: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/index_en.htm).

Wymogi te są określone w przyjętym w efekcie kryzysu gospodarczego Pakcie Stabilności i Wzrostu (SGP, Stability and Growth Pact). Opisuje on też potencjalne kary za ich nieprzestrzeganie: zgodnie z nim, Komisja Europejska może zarekomendować m.in. nałożenie na dany kraj grzywny w wysokości do 0,2 proc. PKB tego państwa. W tym przypadku byłoby to 346 mln euro dla Portugalii i 2,1 mld euro dla Hiszpanii.

Drugą formą kary jest wstrzymanie funduszy unijnych do czasu naprawienia sytuacji budżetowych. Na to właśnie rozwiązanie KE zdecydowała się 27 lipca br., nakładając jednocześnie symboliczną grzywnę w wysokości 0 euro.

Zawieszenie wypłat stało się jednak bardziej skomplikowaną kwestią. Zgodnie z unijnym prawem, w przypadku możliwości zawieszenia wypłat funduszy strukturalnych, głos mogą zabrać europosłowie. Przewodniczący PE **Martin Schulz** poinformował Komisję o chęci wzięcia przez europosłów udziału w tej debacie i to z nimi KE będzie musiała się porozumieć.

2. Debata w PE

W dniu 3 października 2016 roku w Strasburgu, podczas posiedzenia połączonych komisji REGI i ECON w PE, miał miejsce tzw. „ustrukturyzowany dialog” z przedstawicielami Komisji Europejskiej - wiceprzewodniczącym **Jyrki Katainenem** i komisarz ds. regionalnych **Coriną Cretu** na temat planów Komisji dotyczących ewentualnego zawieszenia płatności z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w odpowiedzi na brak skutecznych działań Portugalii i Hiszpanii podejmowanych w ramach procedury nadmiernego deficytu.

Dopóki instytucje nie porozumieją się w tej sprawie, wypłaty funduszy będą dalej trwały, choć grzywna została już formalnie nałożona. Poniedziałkowa debata w ramach ECON i REGI była częścią procesu wypracowywania wspólnego stanowiska PE i KE.

Żywa, ponad dwugodzinna debata, obfitowała w liczne wypowiedzi głównie hiszpańskich i portugalskich posłów. Większość posłów z całego spektrum politycznego w PE opowiadała się za tym, by Komisja Europejska nie zawieszała udostępniania funduszy strukturalnych, ze względów gospodarczych i politycznych (lub zastosowała zerową stawkę "zawieszenia", zgodnie z wnioskiem S & D). Tylko kilku posłów z EPP, ECR i ALDE argumentowało, że głównym zadaniem Komisji jest zastosowanie warunkowości makroekonomicznej, zgodnie z rozporządzeniem 1303/2013 (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, CPR), pomimo trudnego kontekstu obecnej sytuacji. Komisarze wyjaśniali, że zgodnie z rozporządzeniem CPR, Komisja ma prawny obowiązek zaproponować Radzie zawieszenie części zobowiązań z 2017 r. dla programów finansowanych z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych dla Portugalii i Hiszpanii. Jednakże, Komisja zachowuje duży margines elastyczności, wypłaty środków nie zostaną naruszone, a gdy tylko kraje wypełnią swoje zobowiązania fiskalne, to zawieszenie może zostać uchylone.

Ustrukturyzowany dialog pomiędzy PE i Komisją, nim Komisja podejmie decyzję dotyczącą warunkowości makroekonomicznej ws. funduszy EFSI, jest przewidziany w artykule 23 (15) w sprawie wspólnych przepisów.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303>

Wiceprzewodniczący KE **Jyrki Katainen** wyjaśnił, że procedura warunkowości makroekonomicznej została automatycznie uruchomiona na podstawie decyzji Rady z 12 lipca br., stwierdzającej brak skutecznych działań Portugalii i Hiszpanii w kontekście procedury nadmiernego deficytu. Zgodnie z rozporządzeniem 1303/2013, Komisja miała prawny obowiązek zaproponować zawieszenie części zobowiązań przypadających na 2017 r., po przeprowadzeniu ustrukturyzowanego dialogu z PE.

Komisarz ds. polityki regionalnej **Corina Crețu** podkreśliła, że możliwe zawieszenie funduszy nie powinno być postrzegane jako kara / sankcja, lecz jako pozytywny bodziec - nie będzie miało krótkoterminowego wpływu na realizację programów i daje państwu członkowskiemu, którego dotyczy, wystarczająco dużo czasu, aby dostosować się do wytycznych UE. Wyjaśniła również, że zawieszenie funduszy może zostać uchylone, gdy tylko Portugalia i Hiszpania podejmą skuteczne działania w celu wypełnienia swoich obowiązków - co może zostać poddane ocenie już po 15 października, kiedy Hiszpania i Portugalia będą musiały złożyć sprawozdanie z działań podjętych w celu wyeliminowania nadmiernego deficytu i przedstawić swoje wstępne plany budżetowe. Zawieszenie miałooby jedynie rzeczywisty efekt, gdyby Portugalia i Hiszpania nie wywiązały się ze swoich zobowiązań do końca 2020 roku. Przed tym terminem, jakiegokolwiek zawieszono zobowiązania mogą zostać ponownie ujęte w budżecie.

W trakcie dyskusji posłowie z komisji ECON i REGI, jak również przedstawiciele innych komisji, w tym EMPL, BUDG i PECH, zajęli jednoznacznie negatywne stanowisko wobec perspektywy zawieszenia funduszy EFSI dla Portugalii i Hiszpanii. W trakcie debaty europosłowie nie oszczędzali Komisji gorzkich słów. Zależnie od przemawiającego, propozycja zawieszenia wypłat była określana jako: „niemoralna”, „absurdalna”, „nie fair”, „bezproduktywna”, „niemądra”, czy wręcz „nielegalna”. Posłowie wskazywali, że zawieszenie funduszy strukturalnych miało być środkiem ostatecznym, a nie miało być nakładane automatycznie.

Europoseł **Lambert von Nistelrooij** (EPP, Holandia) zauważył, że zerowa grzywna wskazywała na to, że Komisja „nie chciała karać państw. Teraz jednak karzecie miasta i innych beneficjentów funduszy unijnych” – podkreślał europoseł. Stwierdził, że to nie fair, by karać władze regionalne i lokalne za politykę prowadzoną na poziomie krajowym. Dodał, że jest to wyraz polityki dawnej Komisji, któremu komisja REGI zawsze była przeciwna.

Eurodeputowani z grup GUE/NGL, Zieloni/EFA i EFDD (M5S) stwierdzili, że to bezproduktywne, by tworzyć dalsze podziały i wzmacniać eurosceptycyzm w UE w tak delikatnym momencie, w którym obecnie się znajduje, gdy potrzebne są inwestycje a nie cięcia. Niektórzy posłowie poprosili o szczegółowe informacje dotyczące konkretnych programów, które mogą zostać dotknięte zawieszeniem funduszy. Chcieli również wiedzieć, czy Komisja zastosuje czynniki łagodzące wymienione w CPR. Eurodeputowani **Pervenche Beres** (S & D, Francja) i **Silva Pereira** (S & D, Portugalia) wezwali do zastosowania zerowej stawki kar, jak również poczekania do 15 października, aby ocenić, czy mechanizm zawieszenia funduszy jest w ogóle konieczny.

Kilku eurodeputowanych było innego zdania. Posłowie **Van Miltenburg** (ALDE, Holandia / REGI), **Balz** (EPP, Niemcy / ECON) oraz **Hökmark** (EPP, Szwecja / ECON) podkreślali konieczność poszanowania przepisów, niepodważania wiarygodności Paktu Stabilności i Wzrostu oraz respektowania europejskiego zarządzania gospodarczego.

Eurodeputowana **Sylvie Goulard** (ALDE, Francja / ECON) uważała, że sytuacja jest bardzo trudna, biorąc pod uwagę szczególny kontekst polityczny i ekonomiczny. Ale ona również wezwała do stosowania zasad w sprawiedliwy sposób, a także upewnienia się, że Europejscy podatnicy uważają, że ich pieniądze są dobrze wykorzystywane, aby państwa członkowskie w dalszym ciągu mogły wносить swoje wkłady do funduszy EFSI.

Występujący w imieniu ECR eurodeputowana **Tomasic** (Chorwacja / REGI) oraz eurodeputowany **Lücke** (Niemcy / ECON) podkreślili także, że unijne przepisy prawne ucierpią za każdym razem, gdy zostaną uruchomione a nie będą stosowane. Mimo to, ich zdaniem, wszelkie decyzje dotyczące Portugalii i Hiszpanii będą musiały być dobrze przemyślane i ich zastosowanie powinno być środkiem ostatecznym. Eurodeputowany **Lücke** zasugerował „rozważenie również innych opcji”, takich jak zwiększenie poziomu współfinansowania przez państwa członkowskie, których dotyczą sankcje, w celu uzyskania większej efektywności projektów, przy równoczesnej kontynuacji polityki spójności.

Odpowiedź KE

Wiceprzewodniczący KE **Jyrki Katainen** i komisarz ds. polityki regionalnej **Corina Crețu**, obecni na posiedzeniu, starali się uspokoić europosłów i podkreślali, że ważne są dla nich obawy wyrażane przez posłów. Przekonywali, że nie tylko zawieszenie funduszy nie będzie miało obecnie żadnego praktycznego znaczenia, jako że dotyczyć będzie unijnego budżetu na 2017 r., ale ponadto ich wypłaty zostaną natychmiast przywrócone, jak tylko Hiszpania i

Portugalia dokonają odpowiednich korekt budżetowych. Zwracali jednak uwagę na fakt, że nie można oczekiwać od Komisji Europejskiej, by łamała prawo.

Ponadto, nie mogą przesądzać o żadnych decyzjach, które mają być podjęte przez kolegium komisarzy, w tym jeśli chodzi o to, które konkretne programy mają być wyłączone i czy wzięte zostaną pod uwagę czynniki łagodzące (jednak jest jasne, że wysoka stopa bezrobocia w obu krajach zostanie wzięta pod uwagę).

Wiceprzewodniczący **Katainen** podkreślił, że oba państwa „są chętne” do naprawy budżetów, jako że będzie to dobre dla nich samych. Zwrócił też uwagę, że wstrzymanie wypłat nie było „decyzją polityczną”, a KE „była prawnie zobowiązana do podjęcia działań w tej sprawie”.

Przewodniczący komisji ECON **Roberto Gualtieri** (S&D, Włochy) podkreślił na zakończenie, że Komisji nie obowiązuje żaden termin końcowy na podjęcie decyzji i nie może podjąć decyzji przed zakończeniem ustrukturyzowanego dialogu.

Po zakończeniu posiedzenia koordynatorzy i prezydium obu komisji spotkali się w celu podjęcia decyzji w sprawie kolejnych etapów procedury.

Działania naprawcze

Hiszpania musi obniżyć deficyt do 3,1 proc. PKB w 2017 r. i 2,2 proc. w 2018 r. KE poprosiła, by w związku z tym Madryt przygotował cięcia wydatków bądź podwyżki podatków w łącznej wysokości 5 mld euro (0,5 proc. PKB). Z kolei od Portugalii KE oczekuje cięć w wysokości 0,25 proc. PKB jeszcze w tym roku.

Oba państwa mają czas do 8 grudnia br. na przeprowadzenie odpowiednich zmian. W przeciwnym razie będzie nałożona na nie dodatkowa grzywna, w wysokości do 0,5 proc. PKB, za złamanie unijnych przepisów.

3. Dodatkowe informacje - Zerowa kara dla Hiszpanii i Portugalii

W dniu 27 lipca 2016 r. UE uznała już oficjalnie, że Hiszpania i Portugalia naruszyły unijne przepisy budżetowe. Komisja Europejska zdecydowała się jednak nałożyć na nie jedynie formalną, symboliczną karę – „grzywnę” w wysokości 0 euro.

Hiszpania i Portugalia złamały unijne przepisy budżetowe. Zgodnie z unijnym prawem, w danym państwie członkowskim deficyt budżetowy nie powinien przekraczać 3 proc. PKB, a

dług publiczny – 60 proc. PKB. Tymczasem wartości te wynosiły na koniec 2015 r. odpowiednio, 5,1 proc. i 99,2 proc. dla Hiszpanii oraz 4,4 proc. i 129 proc. dla Portugalii.

- **Wymogi i kary**

Zgodnie z przyjętym w efekcie kryzysu gospodarczego Paktem Stabilności i Wzrostu (SGP, Stability and Growth Pact), Komisja Europejska może karać państwa, które łamią wytyczne budżetowe. Może ona teraz zarekomendować m.in. nałożenie na dany kraj grzywny w wysokości do 0,2 proc. PKB tego państwa (w tym przypadku 346 mln euro dla Portugalii i 2,1 mld euro dla Hiszpanii), albo przepadek części dotacji unijnych.

W swojej historii KE ani razu nie zdecydowała się na taki krok. Rozmowy z państwami łamiącymi dyscyplinę budżetową do tej pory zawsze wystarczyły, by znaleźć konsensus.

- **Decyzja w KE**

W dniu 27 lipca br. to się zmieniło. Jako że Hiszpania i Portugalia w odczuciu KE nie podjęły wystarczających działań, by poprawić swoją sytuację, komisarze przedyskutowali kolejne kroki.

Najważniejszym punktem obrad były jednak nie konkretne przewinienia państw iberyjskich, ale wiarygodność przepisów unijnych. Komisarzom mniej miało chodzić o ukaranie konkretnie tych dwóch państw, a bardziej o zniechęcenie innych do łamania zaleceń budżetowych w przyszłości.

- **Debata i dwa obozy**

Część KE opowiadała się za symboliczną, ale wciąż wymierną karą. Trzon tej grupy mieli tworzyć wiceprzewodniczący ds. euro i dialogu społecznego **Valdis Dombrovskis** i wiceprzewodniczący ds. miejsc pracy, wzrostu, inwestycji i konkurencyjności **Jyrki Katainen**. Dombrovskis chciał kar w przedziale od 0,01 do 0,04 proc. PKB (17,3 mln do 69,2 mln euro dla Portugalii i 105 mln do 420 mln euro dla Hiszpanii), a Katainen – w wysokości 0,01 proc. PKB (17,3 mln dla Portugalii i 105 mln euro dla Hiszpanii).

Druga grupa uformowała się wokół komisarza ds. gospodarczych i finansowych, podatków i cła **Pierre'a Moscovici'ego**. Przekonywali oni, że Hiszpania i Portugalia podjęły pewne wysiłki w celu poprawy sytuacji budżetowej oraz zwracali uwagę na złożoną sytuację finansową i polityczną panującą w Europie z uwagi na rosnący eurosceptycyzm i zagrożenie

terrorystyczne. Moscovici powiedział potem reporterom, że „Hiszpanom i Portugalczykom ciężko byłoby zrozumieć grzywnę w świetle trudów, jakim muszą stawiać czoła”.

Nie wszyscy komisarze natomiast jasno opowiedzieli się po którejś ze stron, choć wszyscy zabrali głos. Pozostawiło to przewodniczącemu KE **Jean-Claude’owi Junckerowi** duże pole do manewru.

Ostatecznie przewodniczący Juncker zdecydował opowiedzieć się, wbrew zaleceniom swoich wiceprzewodniczących odpowiedzialnych za gospodarkę, za zerową grzywną. Takie rozwiązanie miały też poprzeć Niemcy – wbrew swojego wcześniejszego, ostrego stanowiska, minister finansów **Wolfgang Schäuble** miał dzwonić przed debatą do części komisarzy i przekonywać ich do tego pomysłu.

Sprawa wstrzymania wypłacania funduszy nie była dyskutowana. Zaangażował się w nią Parlament Europejski i rozstrzygnięcie w tej kwestii zapadnie dopiero po konsultacjach KE z europosłami.

- **Reakcje**

Radość z tej decyzji wyrazili komisarze z obu zainteresowanych krajów. Portugalski komisarz ds. badań, nauki i innowacji **Carlos Moedas** powiedział, że „jest bardzo szczęśliwy”. Natomiast hiszpański komisarz ds. polityki klimatycznej i energetycznej **Miguel Arias Cañete** podkreślił, że „jest dumny z bycia częścią tej Komisji”.

Mniej zadowolone są natomiast strony popierające surowsze rozwiązania. Źródła w ich otoczeniu podają, że podzielają one obawy, że po tej decyzji KE nie będzie w stanie forsować postanowień SGP w przyszłości. Podkreślają, że łagodne potraktowanie Hiszpanii i Portugalii może zmniejszyć zaufanie do Komisji w krajach znanych ze wspierania twardej dyscypliny budżetowej, jak np. Finlandia czy Niemcy.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska