



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 71 (316) • 6 października 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik, Rafał Tamogórski

Grupa Wyszehradzka a negocjacje Nowej Perspektywy Finansowej UE na lata 2007–2013

Mateusz Gniazdowski

Priorytetem państw Grupy Wyszehradzkiej jest przyjęcie Nowej Perspektywy Finansowej UE na lata 2007–2013 do końca 2005 r. Państwa te utworzyły koalicję w celu wywierania nacisku na prezydencję brytyjską, z zamiarem jak najszybszego wznowienia i zakończenia negocjacji budżetowych. Grupa będzie zabiegać, aby ograniczenia wielkości budżetu nie zaburzyły polityki spójności i aby w możliwie dużym zakresie uzyskać dostęp do środków pomocowych. W toku negocjacji pole współdziałania państw GW będzie jednak ograniczone.

O przyjęcie Nowej Perspektywy Finansowej UE na lata 2007–2013 (NPF) do końca 2005 r. zaapelowali premierzy państw Grupy Wyszehradzkiej (GW) podczas spotkań w Budapeszcie 13 lipca i 30 sierpnia. Postulat ten poparł goszczący na sierpniowym szczycie Grupy przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso. Z podobną deklaracją wystąpili wspólnie ministrowie finansów GW przy okazji spotkania Rady ds. Finansów (ECOFIN) 9 września w Manchesterze. Naciski GW przyczyniły się do tego, że Wielka Brytania przystała na włączenie tematyki NPF do programu spotkania przywódców państw i rządów UE w Hampton Court (27–28 października), najprawdopodobniej w październiku przedstawi też harmonogram prac nad NPF, a na początku listopada – projekt kompromisu.

Opóźnienie w przyjęciu NPF grozi wstrzymaniem wypłat z funduszy strukturalnych i spójności, gdyż nie będzie możliwości przyjęcia podstaw prawnych niezbędnych do ich absorpcji. Polska, Republika Czeska, Słowacja i Węgry zgodnie podkreślają, że miałyby to negatywne konsekwencje, wpływając niekorzystnie na rozwój gospodarczy nowych krajów członkowskich, zagrażając ich planom przyłączenia się do strefy euro, a także rzutując na skuteczną realizację polityk wspólnotowych w skali całej UE. Oprócz działań na rzecz szybkiego wznowienia negocjacji, państwa GW wykorzystują funkcjonujące w ramach ugrupowania mechanizmy konsultacyjne do określania wspólnych interesów i zdefiniowania rozbieżności.

Doświadczenia współpracy. Państwa GW zasygnalizowały gotowość do współdziałania w zakresie NPF już w 2004 r. Przed posiedzeniem Rady Europejskiej 8 grudnia 2004 r. doszło w Warszawie do spotkania premierów GW. Uznali oni, że we wspólnym interesie leży poparcie propozycji KE określającej budżet UE na 1,14% DNB państw UE (930 mld euro; 1025 mld euro w zobowiązaniach). Zgodnie z tą propozycją w latach 2007–2013 przynajmniej połowa środków na działania strukturalne trafiłaby do nowych państw członkowskich UE, przy czym najbardziej potrzebne państwa mogłyby otrzymać fundusze do 4% ich PKB. W deklaracji końcowej szczytu w Brukseli, po przezwyciężeniu oporu Hiszpanii, znalazły się postanowienia o konieczności zapewnienia w NPF środków na wyrównywanie poziomu rozwoju w krajach rozszerzonej UE. Przyczyniło się do tego współdziałanie państw GW.

Współpraca w zakresie NPF była pierwszym z priorytetów polskiego przewodnictwa w GW (lipiec 2004 – czerwiec 2005) i stanowi istotne wyzwanie dla przewodnictwa węgierskiego (lipiec 2005 – czerwiec 2006). Postulaty zgłaszane na forum UE poprzedzały konsultacje resortowe. Podczas negocjacji NPF państwa GW nie stanowiły jednak zwartego zespołu; występowały indywidualnie, w parach lub wspólnie, w zależności od omawianych kwestii i zbieżności intere-

sów. Do otwartych sporów między państwami GW nie doszło, ale trudno mówić o konsekwentnym współdziałaniu. Istnieje jednak zgoda co do konieczności szybkiego osiągnięcia porozumienia i zachowania istotnej roli polityki spójności.

Interesy wspólne. Państwa GW podkreślają, że polityka spójności powinna pozostać „centralnym punktem NPF”. Za dobrą podstawę dalszych negocjacji uznają projekt prezydencji luksemburskiej (tzw. piąty *negotiating box*). Zakłada on, że budżet Unii (liczony w tzw. zobowiązaniach) wyniesie w ciągu siedmiu lat 1,056% DNB, czyli około 870 mld euro.

Projekt luksemburski przewiduje, że zamiast proponowanego przez KE 0,41% DNB na politykę spójności przeznaczone zostanie 0,37% DNB, czyli ponad 306,5 mld euro. Nie wyłącza jednak z finansowania z funduszy strukturalnych regionów państw bogatszych (np. wschodnich Niemiec), odbiegając od formuły „mniejszy budżet, ale w całości dla biednych”. Prowadziłaby ona do napięć między nowymi członkami a dotychczasowymi państwami kohezyjnymi. Skłonność najbogatszych społeczeństw zachodnioeuropejskich do akceptowania solidarnościowego wymiaru integracji jest ograniczona, a ich presja może prowadzić do ogólnego pomniejszenia środków przeznaczonych na politykę spójności. W interesie GW leży więc współpraca z innymi państwami kohezyjnymi.

Wspólnym problemem państw GW są zdolności absorpcyjne w zakresie wykorzystania środków UE. Administracja w tej dziedzinie nie jest jeszcze wystarczająco sprawna. Czynnikiem wpływającym pozytywnie na jej działania jest „pewność” otrzymywania środków, określona wieloletnią NPF. Z problemem absorpcji wiąże się też wspólny apel premierów GW o rozluźnienie zasady „n+2” (wydłużenie okresu wydania i rozliczenia pieniędzy z funduszy strukturalnych). Wśród postulatów o charakterze technicznym, związanych z maksymalizacją korzyści budżetowych, znalazł się też apel GW o zachowanie korzystniejszych zasad rozliczania podatku VAT przy projektach UE.

W interesie państw GW leży zapewnienie, aby ewentualny wzrost wydatków na tzw. polityki pro wzrostowe, zwłaszcza na badania i rozwój, nie odbywał się kosztem funduszy strukturalnych i nie pogłębiał różnicy w poziomie rozwoju między członkami UE. Wśród propozycji GW dotyczących lepszego dostępu do środków UE jednostek naukowych i przedsiębiorstw z państw GW znalazł się m.in. postulat uproszczenia reguł uczestnictwa w unijnych programach ramowych.

Rozbieżności. Dotychczasowe negocjacje wskazują, że różny jest stopień determinacji państw GW w obronie wielkości budżetu UE. W przypadku Republiki Czeskiej perspektywa dołączenia tego państwa do grona płatników netto nie jest zbyt odległa. Według Eurostatu PKB *per capita* w tym państwie wyniesie w 2005 r. 71,2% średniej UE, wyraźnie przewyższając ten wskaźnik na Węgrzech (63%) Słowacji (55,6%) i w Polsce (48,6%). Różnicowanie sposobu uzyskiwania oszczędności i formułowanie odrębnych obietnic finansowych ułatwia przyciągnięcie poszczególnych państw GW do grupy zwolenników zmniejszenia budżetu.

Zmniejszenie budżetu UE nie musi automatycznie oznaczać dla państw GW ograniczenia przysługujących im środków. Wiązałoby się to np. z redukcją składki członkowskiej. Dla członków GW istotne znaczenie ma uzyskanie jak naj-wyższego pułapu środków do wykorzystania z funduszy strukturalnych. Grupa wskazuje, że nawet pułap 4% proponowany przez KE oznacza dla jej członków cięcia. Z dotychczasowych negocjacji wynika jednak, że istnieje tendencja do różnicowania limitów w zależności od poziomu PKB, co może zaburzyć współdziałanie GW. Przykładowo propozycja luksemburska przewiduje w ramach GW najwyższy limit dla Polski – 3,9% PKB, najniższy dla Republiki Czeskiej – 3,5%. Cięcia w tej dziedzinie sytuują Republikę Czeską na pozycji bliższej Hiszpanii, niż Polski.

Dla prezydencji brytyjskiej w toku negocjacji istotne będzie uzyskanie zapewnienia, że w 2008 r. rozpocznie się przegląd wydatków rolnych, stanowiący wstęp do gruntownej reformy wspólnej polityki rolnej (WPR). Państwa GW są zgodne, że polityka rolna ma nadal realizować „pierwotnie wytyczone cele”, ale dotychczasowe negocjacje wykazały, że ze względu na odmienne: rozmiar, strukturę sektora rolnego, a także sprawność absorpcji środków z WPR, pozycja Polski i Węgier jest bardziej zachowawcza niż pozycje Słowacji i Republiki Czeskiej, skłonnych do poszukiwania oszczędności w tym sektorze. Ponieważ kwestia reformy WPR będzie w projektowaniu budżetu UE odgrywać coraz większą rolę, należy się spodziewać na tym polu rosnących rozbieżności w ramach GW.

Długofalowy interes państw GW nakazuje ostrożność w zawieraniu taktycznych sojuszy, uwzględniających poważne cięcia bądź przesunięcia w budżecie UE, gdyż mogłoby to doprowadzić do podważenia zasad polityki spójności. Podczas negocjacji nad NPF istotną rolę odegra opór największych płatników netto wobec utrzymania wysokości zobowiązań. Analizując siłę głosu państw GW trzeba pamiętać, że w 2005 r. ich łączny wkład (4560,3 mln euro, 4,2% budżetu UE) jest niemal dziewięciokrotnie niższy niż środki odprowadzane wspólnie przez Francję i Niemcy (odpowiednio 22911,1 i 17823,7 mln euro, 21,11% i 16,42% budżetu 2005).