



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 82 (327) • 15 listopada 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,

Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

„Grupa przyjaciół polityki spójności” a negocjacje Nowej Perspektywy Finansowej UE na lata 2007–2013

Mateusz Gniazdowski, Beata Wojna

Rosnące rozbieżności między państwami wchodzącymi w skład tzw. grupy przyjaciół polityki spójności – dziesięcioma nowymi członkami UE oraz Hiszpanią, Portugalią i Grecją – uniemożliwią funkcjonowanie tego forum jako skutecznej koalicji ad hoc w dalszych negocjacjach Nowej Perspektywy Finansowej UE na lata 2007–2013 (NPF). Dla Polski forum to może być jednak nadal instrumentem koordynacji działań na rzecz przyspieszenia prac budżetowych oraz pozyskiwania sojuszników w staraniach o utrzymanie solidarnego budżetu UE.

Prezydencja brytyjska zobowiązała się do przedstawienia projektu kompromisu i dążenia do zakończenia negocjacji NPF podczas Rady Europejskiej w grudniu 2005 r., a Komisja Europejska przedłożyła propozycje, które mają pomóc w osiągnięciu kompromisu. Na uzyskaniu porozumienia do końca roku zależy szczególnie państwom korzystającym z polityki spójności w największym stopniu oraz jej przyszłym beneficjentom. Państwa te tworzą nieformalne forum – „grupę przyjaciół polityki spójności” (GPPS), opowiadających się za utrzymaniem na nią dużych środków w NPF. Do grupy tej należą Hiszpania, Portugalia i Grecja oraz dziesięć nowych państw członkowskich, czyli większość państw UE, reprezentująca 30,3% jej ludności. Na ósmym spotkaniu GPPS, które ma się odbyć jeszcze w listopadzie w Madrycie, ministrowie ds. europejskich mają podjąć próbę wspólnego ustosunkowania się do prac prezydencji brytyjskiej i propozycji KE w sprawie NPF.

We wspólnym interesie państw GPPS leży szybkie uchwalenie budżetu. Zwłoka w przyjęciu NPF grozi opóźnieniem wypłat ze względu na brak podstaw prawnych do kontraktowania środków. Hiszpania obawia się ponadto, że jeśli do przeciągnięcia negocjacji na 2006 r. i będą się one odbywały na podstawie uaktualnionych danych statystycznych, kolejne dwa regiony, których poziom rozwoju zbliżony jest do 75% PKB UE, utracą prawo do korzystania z funduszy strukturalnych. Dla Polski limit dostępnych środków z polityki spójności na lata 2007–2013 byłby wprawdzie wówczas liczony wg średniego kursu euro z roku 2005 (korzystniejszego o około 20%), ale ważniejsze jest jak najszybsze osiągnięcie pewności i przewidywalności w planowaniu wydatków, zwłaszcza w warunkach małego doświadczenia w wykorzystywaniu środków UE.

Doświadczenia współpracy. Współpraca beneficjentów polityki spójności z dziesięcioma nowymi państwami członkowskimi UE jest odpowiedzią na dążenie płatników netto do ograniczenia budżetu Unii, które mogłoby się przełożyć na zmniejszenie wydatków na politykę spójności. W październiku 2004 r. Hiszpania, Grecja i Portugalia zaproponowały nowym członkom UE podjęcie wspólnych działań na rzecz obrony wysokiego budżetu oraz utrzymania dotychczasowego znaczenia polityki spójności w UE. Rezultatem pierwszego oficjalnego spotkania GPPS, które odbyło się 3 grudnia 2004 r. w Warszawie, był apel o utrzymanie znaczącej roli polityki spójności w NPF. Co do celów tej polityki nie było jednak zgody w GPPS. Dopiero po przezwyciężeniu oporu Hiszpanii (m.in. dzięki współdziałaniu państw Grupy Wyszehradzkiej) w grudniowej deklaracji Rady Europejskiej znalazły się zapisy o konieczności zapewnienia w NPF środ-

ków na wyrównanie poziomu rozwoju w krajach rozszerzonej UE¹. Późniejsza działalność GPPS (spotkania comiesięczne) nie przyniosła istotnych uzgodnień. W okresie prezydencji luksemburskiej pogłębiły się rozbieżności między Hiszpanią (która wkrótce stanie się płatnikiem netto) a pozostałymi członkami grupy. Hiszpania, jako jedyna w GPPS, w czerwcu nie zgodziła się na przyjęcie kompromisowego projektu prezydencji. Państwa GPPS spotkały się ponownie w październiku w Budapeszcie aby wymienić informacje na temat bilateralnych rozmów z prezydencją i wyrazić oczekiwanie, że Wielka Brytania rychło przedstawi propozycję kompromisu w sprawie NPF.

Narastające rozbieżności. Interesy starych i nowych państw członkowskich UE należących do GPPS były możliwe do pogodzenia przy zachowaniu dużego budżetu UE, dlatego państwa te wspólnie popierały projekt NPF zgłoszony przez Komisję Europejską w 2004 r. Późniejsze propozycje prezydencji oraz wypowiedzi płatników netto (głównie Szwecji) o konieczności dalszego ograniczenia budżetu wskazują jednak, że będzie on niewielki, bliski 1% DNB. Oznacza to, że starzy i nowi beneficjenci polityki spójności rywalizują o te same środki finansowe.

Nowe państwa członkowskie otrzymają środki z Funduszu Spójności, a większość z nich (z wyjątkiem Malty i Cypru) może ubiegać się o wsparcie regionów z funduszy strukturalnych. Celem nowych państw UE jest uzyskanie możliwie największych środków, tymczasem Hiszpania, Portugalia i Grecja, będące największymi beneficjentami funduszy strukturalnych i spójności, dążą do zachowania dotychczasowego poziomu pomocy. Hiszpania, jako jedyna w GPPS, ze względu na tzw. efekt statystyczny rozszerzenia i rozwój regionów utraci jednak w całości środki z Funduszu Spójności i znaczną część funduszy strukturalnych. Zabiega więc o ich stopniową modyfikację, aby aż do 2013 r. pozostać biorcą netto unijnej pomocy. Grecja i Portugalia, z powodu wolniejszego tempa konwergencji, pozostaną beneficjentami Funduszu Spójności, a otrzymywane fundusze strukturalne ulegną ograniczonej redukcji. Sytuacja tych dwóch państw jest więc bardziej zbliżona do sytuacji nowych państw członkowskich.

Wyrazem rozbieżności wśród państw GPPS były ich reakcje na propozycję Komisji Europejskiej z 20 października zawierającą postulat zwiększenia do 60% środków z zakresu polityki spójności przeznaczanych na realizację celów strategii lizbońskiej (badania i rozwój, edukacja i kształcenie, sieci transeuropejskie, energia). Propozycja poparta przez prezydencję brytyjską, została życzliwie przyjęta przez Portugalię i Hiszpanię. Spotkała się jednak z krytyką nowych członków UE, którzy stoją na stanowisku, że nie można odgómie wskazać, ile środków unijnych państwa uboższe powinny przeznaczyć na „konkurencyjność” (nauka, badania, edukacja), kosztem realizacji celów związanych z dochodzeniem do spójności. Państwa te nie osiągnęły jeszcze takiego poziomu rozwoju, który pozwalałby na efektywne wykorzystanie tych środków.

Perspektywy. Celem spotkań GPPS była koordynacja działań na kolejnych etapach negocjacji Nowej Perspektywy Finansowej. Ze względu na rozbieżność interesów, państwa tworzące grupę nie stanowiły zwartego bloku, choć część z nich mogła na tym forum wzmacniać swą pozycję negocjacyjną. Na przykład aktywność Polski w GPPS przyczyniła się do uniknięcia znaczących cięć środków dla nowych państw członkowskich w okresie prezydencji luksemburskiej. Wspólnota interesów państw GPPS jest jednak zbyt mała, aby mogła doprowadzić do trwałej współpracy. W miarę odchodzenia od propozycji prezydencji luksemburskiej rozbieżności będą się pogłębiały. Istotną rolę w osiągnięciu kompromisu odgrywa bowiem kwestia rabatu brytyjskiego, a propozycje Wielkiej Brytanii zmierzające do „wyjęcia” nowych państw UE z jego finansowania osłabiają współpracę państw GPPS.

Na współpracę GPPS mogą wpłynąć także negocjacje innych tematów NPF. Państwa GPPS są w różny sposób zainteresowane utrzymaniem finansowania wspólnej polityki rolnej, co przejawiało się w zróżnicowanych reakcjach na propozycję KE, aby rocznie 1% środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie dla rolnictwa przesunąć na rozwój obszarów wiejskich. Jeśli Wielka Brytania potwierdzi zgodę na utrzymanie na niezmiennym poziomie środków na wspólną politykę rolną do 2013 r., nie wpłynie to na współpracę grupy, w przyszłości jednak dla części państw GPPS może być korzystne osiągnięcie środków na politykę spójności dzięki zmniejszaniu wydatków na WPR.

Polska, jako największy przyszły beneficjent polityki spójności, nie może liczyć na stałe wsparcie państw GPPS. Może jednak wykorzystywać to forum do budowania mniejszych koalicji, obejmujących głównie nowe państwa członkowskie UE, zainteresowane utrzymaniem polityki spójności także po 2013 r. W interesie Polski leży więc kontynuacja współpracy, tym bardziej że państwa GPPS wspólnie mogą wywierać skuteczniejszy nacisk na przyspieszenie prac budżetowych. Państwa te powinny też współdziałać wspierając projekt budżetu na 2006 r., przedłożony przez Parlament Europejski, w którym przewiduje się większe wydatki na politykę spójności. Jeżeli nie uda się osiągnąć porozumienia w sprawie NPF do końca 2006 r., wydatki Unii opierać się będą na prowizorium budżetowym, którego podstawą będzie budżet na rok 2006.

¹ M. Gniazdowski, *Grupa Wyszehradzka a negocjacje Nowej Perspektywy Finansowej UE na lata 2007–2013*, „Biuletyn” (PISM), nr 71 (316) z 6 października 2005 r.