

BIULETYN

Nr 18 (767) • 18 lutego 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Hiszpania a ramy finansowe UE 2014-2020

Bartłomiej Znojek

Negocjacje w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych UE rozpoczną się w ciągu najbliższych miesięcy. Proces będzie ważny zwłaszcza dla Hiszpanii, która w 2014 r. stanie się płatnikiem netto do budżetu UE. W odpowiedzi na zmieniający się status rząd hiszpański będzie dążył do reformy systemu składek i wydatków oraz do wprowadzenia rozwiązań, które pozwolą państwu nadal korzystać ze znacznych środków z unijnych funduszy. Niepewna sytuacja gospodarcza może jednak negatywnie wpłynąć na pozycję negocjacyjną Hiszpanii.

Hiszpania i fundusze unijne. Kiedy Hiszpania wstąpiła do Wspólnot Europejskich w 1986 r. jej gospodarka generowała mniej niż 70% średniego PKB *per capita* dwunastu państw członkowskich. W 2003 r. wskaźnik ten osiągnął 90% średniej piętnastu państw UE. Do modernizacji i rozwoju gospodarczego Hiszpanii w znacznym stopniu przyczyniły się fundusze unijne. W latach 2000-2006 była największym beneficjentem netto funduszy strukturalnych. Wraz z rozszerzeniem w 2004 r. średnie wskaźniki gospodarcze UE uległy obniżeniu. W następstwie tzw. „efektu statystycznego” i konieczności redystrybucji środków do nowych państw członkowskich, Hiszpania znalazła się wśród krajów najbardziej dotkniętych postanowieniami unijnej perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Zdołała jednak wynegocjować stopniowe zmniejszanie się środków z funduszu spójności do 2013 r.

Obecnie PKB *per capita* Hiszpanii przekracza średnią UE. W 2014 r. z siedemnastu wspólnot autonomicznych kraju, tylko Extremadura będzie należeć do grupy podlegającej celowi „konwergencji” i kwalifikującej się do finansowania z funduszu spójności. Władze takich regionów jak Andaluzja czy Galicja, które będą podlegać celowi „konkurencyjności”, aktywnie zabiegają w rządzie centralnym i w instytucjach europejskich o wprowadzenie okresu przejściowego pozwalającego na otrzymywanie środków przeznaczonych dla regionów „konwergencji”. W grudniu 2010 r. rząd hiszpański sprzeciwił się inicjatywie rządu brytyjskiego, aby zablokować wzrost wydatków z budżetu UE. Argumentował, że żadne warunki wstępne dla negocjacji nie powinny być przedstawiane dopóki nie rozpocznie się oficjalna dyskusja po publikacji ostatecznej propozycji Komisji Europejskiej (KE) – prawdopodobnie w czerwcu 2011 r. Chociaż stanowisko władz hiszpańskich będzie przedstawione dopiero jako odpowiedź na dokument Komisji, przedstawiciele rządu wskazali już w swoich deklaracjach pewne kwestie, na które będzie zwracać uwagę Hiszpania.

Główne zasady w negocjacjach. Hiszpania opowiada się za silną Unią Europejską dysponującą odpowiednimi środkami do realizacji celów traktatowych i polityk wspólnotowych. Najważniejszą kwestią podczas negocjacji powinno być równoczesne podjęcie tematów składek i wydatków budżetu UE. Ponadto zanim debata na temat wydatków nabierze tempa, niezbędna będzie dokładna analiza i konsensus w sprawie systemu narodowych wpłat. Rząd José Luisa Rodrígueza Zapatero krytycznie ocenia mechanizmy korekcyjne, zwłaszcza tzw. rabat brytyjski. Uważa, że zaburzają one sprawiedliwy podział zobowiązań finansowych 27 państw członkowskich. System wpłat powinien być przejrzysty i prosty, przede wszystkim zaś powinno się odejść od reguły specjalnego traktowania. Hiszpania domaga się, by system składek opierał na zasadzie równości, zwłaszcza w kontekście ponoszenia kosztów rozszerzenia UE. Argumentuje, że wpłaty do unijnego budżetu powinny być określane na podstawie realnej siły gospodarki. Biorąc pod uwagę wielkość składki w PKB danego państwa Hiszpania wpłaca relatywnie więcej niż najbogatsze kraje UE. Ponadto ma największy (po Francji

i Włoszech) udział w finansowaniu rabatu brytyjskiego (ok. 14%). Rząd Zapatero będzie również domagał się okresów przejściowych w korzystaniu z funduszy strukturalnych dla regionów przechodzących z grupy „konwergencji” do grupy „konkurencyjności”. Zdaniem Hiszpanii niezależnie od tego czy przekroczenie wskaźników określonych w zasadach polityki spójności wynika z naturalnego rozwoju czy z „efektu statystycznego”, regiony nie mogą być narażone na nagłe wstrzymanie dopływu środków pochodzących z funduszy unijnych.

Następne ramy finansowe UE powinny być ponadto ściśle związane z celami strategii „Europa 2020” przyjętej w czerwcu 2010 r. Podczas negocjacji Hiszpania będzie zwracała uwagę na finansowanie takich kwestii jak polityka imigracyjna, badania i rozwój, polityka klimatyczna czy edukacja. Rząd Zapatero jest zainteresowany zwłaszcza dwiema pierwszymi dziedzinami. Argumentuje, że walka z nielegalną imigracją jest zagrożeniem dla całej UE. Fundusze wspierające innowacyjność postrzega natomiast jako istotne narzędzie służące zmniejszaniu technologicznego dystansu dzielącego Hiszpanię od najbogatszych państw członkowskich. Środki te mają zostać przeznaczone na ulepszenie bazy produkcyjnej i wspieranie polityki tworzenia miejsc pracy. Strategia „Europa 2020” nie może jednak osłabiać tradycyjnych polityk zawartych w unijnych traktatach. Rząd hiszpański będzie przykładał szczególną wagę do dyskusji na temat finansowania polityki spójności i wspólnej polityki rolnej (WPR).

Kluczowe polityki wspólnotowe. Hiszpania popiera politykę spójności będącą urzeczywistnieniem zasady solidarności oraz istotnym instrumentem służącym rozwojowi UE. Jest jednakże zainteresowana aktualizacją celów tej polityki i skorelowaniem jej założeń z celami strategii „Europa 2020”. Rząd hiszpański uważa, że każdy region o niskich wskaźnikach konkurencyjności powinien mieć prawo do otrzymywania środków z funduszu spójności niezależnie od dochodów i poziomu rozwoju gospodarczego. Hiszpania będzie zabiegała o specjalne traktowanie terytoriów ultraperyferyjnych (np. Wysp Kanaryjskich) i regionów wyspiarskich (np. Balearów). Będzie również chciała wynegocjować okresy przejściowe dla regionów, które wejdą w skład grupy podlegającej celowi „konkurencyjności”. Ponadto może zabiegać o zróżnicowanie statusu regionów w ramach tego celu, tak aby uwzględnić znaczne różnice istniejące między poszczególnymi obszarami. Miałoby temu służyć wprowadzenie wskaźników pozwalających na dokładniejsze określenie rzeczywistego poziomu rozwoju regionów. Rząd proponuje przykładowo uwzględnienie stopy zatrudnienia.

Hiszpania popiera WPR w obecnym kształcie i uważa ją za strategiczną politykę UE. Pozytywnie ocenia takie korzyści z WPR jak kontrola wewnętrznego rynku produktów rolnych czy też wspieranie modernizacji i zachowania obszarów wiejskich. W rezultacie będzie dążyć do utrzymania obecnego udziału środków na cele tej polityki w ramach unijnego budżetu. Uważa, że nadchodzące negocjacje na temat ram finansowych będą najważniejszą płaszczyzną do dyskusji na temat przyszłości WPR. Zastrzega jednak, że jakiegokolwiek negocjacje wykraczające poza „health-check” (przeгляд WPR uzgodniony przez UE w 2005 r.) muszą zostać poprzedzone rewizją istniejących mechanizmów korekcyjnych. Rząd proponuje, aby UE przeprowadziła analizę możliwych scenariuszy w przypadku zniesienia lub reformy WPR. Wątpliwe jest jednak, że zgodzi się na poważny przegląd tej polityki.

Wnioski. Jako przyszły płatnik netto do budżetu UE Hiszpania będzie dążyć do uzależnienia zobowiązań finansowych państw członkowskich od ich rzeczywistej siły gospodarczej. Rząd Zapatero będzie prawdopodobnie zabiegać o uznanie szczególnego statusu Hiszpanii jako państwa, którego wskaźniki rozwoju gospodarczego przekraczają średnią unijną, ale które wciąż dzieli znaczący dystans technologiczny od najbogatszych krajów UE. Niemniej będzie musiał pogodzić postulaty uproszczenia systemu wpłat do budżetu opartego na zasadzie równości z postulatami specjalnego traktowania regionów (ultraperyferyjnych czy też wyspiarskich). Powiązanie celów strategii „Europa 2020” z celami polityki spójności może okazać się najbardziej skutecznym sposobem na utrzymanie poziomu wpływów środków z funduszy strukturalnych do hiszpańskich regionów.

Biorąc pod uwagę przebieg przyszłych negocjacji wieloletnich ram finansowych mało prawdopodobne wydaje się odrodzenie „grupy przyjaciół polityki spójności” – inicjatywy, która obejmowała m.in. Hiszpanię i nowe państwa UE podczas poprzednich negocjacji w 2005 r. Znaczna rozbieżność interesów sprawia, że ogólne poparcie dla tej polityki nie wystarczy do bliższej współpracy Hiszpanii z takimi partnerami jak Polska. Różnice pojawią się zapewne już na etapie dyskusji na temat priorytetów i kryteriów redystrybucji środków. Niemniej jednak szanse na współpracę Hiszpanii z innymi państwami w kwestiach szczegółowych będzie można dokładniej ocenić dopiero po przedstawieniu przez rząd Zapatero stanowiska wobec oficjalnej propozycji KE.