



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 107 (1680), 9 sierpnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Polityka spójności po 2020 r. – ostrożna próba reformy

Marta Makowska

Dalsze funkcjonowanie drugiego co do wielkości programu budżetowego UE – europejskiej polityki spójności (EPS) – jest przedmiotem sporu w negocjacjach przyszłych wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027. Główna linia podziału przebiega między zwolennikami utrzymania wysokich transferów na ten cel a inicjatorami przesunięcia części środków na inne obszary unijnego budżetu. Pomimo sprzeciwu części państw będących płatnikami netto, prawdopodobne jest utrzymanie kwoty proponowanej przez Komisję Europejską za cenę umiarkowanej reformy EPS.

Propozycja Komisji. W maju br. KE przedstawiła założenia WRF oraz propozycję zmian w EPS¹. W ramach tej polityki przewiduje zmniejszenie środków (z 370 mld do 330,6 mld euro w cenach z 2018 r.), a także modyfikację wielkości poszczególnych instrumentów oraz kryteriów finansowania. Projekt zmierza do uproszczenia zasad funkcjonowania polityki spójności. Celów będzie mniej (5 zamiast 7), wymogi wydatkowania i rozliczania funduszy zostaną ujednoczone, możliwe będzie też przesuwanie środków między programami. Znaczącemu zmniejszeniu ma ulec Fundusz Spójności (z 75 mld do 41 mld euro) przeznaczony dla krajów o niższym od średniej unijnej poziomie rozwoju, gdzie Polska jest obecnie największym beneficjentem (dysponującym ponad połową wszystkich środków Funduszu). Ponadto KE proponuje redukcję unijnego dofinansowania projektów, wprowadzenie dodatkowych kryteriów decydujących o ostatecznym poziomie alokacji środków oraz ściślejsze powiązanie funduszy ze wskaźnikami makroekonomicznymi.

Redukcję środków dla EPS należy rozpatrywać w kontekście brexitu oraz toczącej się od 2016 r. debaty na temat przyszłości Unii (w ramach tzw. procesu bratysławskiego). Wielka Brytania wpłacała do wspólnego budżetu średnio 12–14 mld euro rocznie (brutto), a jej wyjście oznacza zmniejszenie unijnego poziomu PKB *per capita* – wskaźnika ekonomicznego używanego w alokacji funduszy strukturalnych. W przedstawionym jesienią 2017 r. dokumencie *Pięć scenariuszy dla Europy* odzwierciedlającym stan szerszej debaty na temat kierunków reformy UE tylko w jednym ze scenariuszy (*Robić wspólnie znacznie więcej*) polityka spójności miała pozostać na obecnym poziomie finansowania.

Spór o kwoty. Zasadniczym obszarem konfliktu pozostaje budżet polityki spójności. Austria, Dania, Holandia oraz Szwecja chętnie widziałyby jego redukcję (idącą dalej niż propozycja KE) w związku z forsowaną przez siebie koncepcją mniejszej UE ze skromniejszymi zasobami. Te państwa popierają ograniczanie tradycyjnych instrumentów inwestycyjnych na rzecz zwiększenia środków na innowacyjne badania, naukę oraz przyspieszenie transformacji energetycznej w celu wypełnienia kryteriów porozumienia paryskiego.

Dla Austrii i Danii brexit oznacza zauważalny, względem pozostałych państw, wzrost składki członkowskiej (o około 10%). Ponadto Austria, Dania, Holandia, Niemcy oraz Szwecja korzystają obecnie ze skomplikowanego systemu rabatowego, który Komisja chce rozmontować przy politycznym wsparciu

¹ S. Płóciennik, *Wieloletnie ramy finansowe UE na lata 2021–2027: propozycje Komisji Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 72 (1645), 21 maja 2018 r.

Francji. Proponowana przez KE składka na poziomie 1,11% DNB oceniana jest przez koalicję oszczędnościową jako zbyt wysoka, z kolei beneficjenci uznają ją za niewystarczającą.

Nowe zasady rozdziału środków. Propozycje Komisji wpłynęłyby na poziom alokacji funduszy dla poszczególnych państw. Przede wszystkim zmniejszony został górny limit funduszy na rzecz państwa członkowskiego (tzw. *capping*) z poziomu 2,35% jego PKB do poziomu od 1,55% (dla większości państw UE, gdzie PKB *per capita* jest wyższe niż 65% unijnej średniej) do 2,3% (dla Rumunii i Bułgarii o PKB niższym niż 60% unijnej średniej). *Capping* powstał jako odpowiedź na ograniczone możliwości absorpcyjne funduszy unijnych. Znaczące obniżenie jego poziomu względem poprzedniej perspektywy będzie odczuwalne dla Polski jako największej beneficjentki polityki spójności przy względnie niskim poziomie PKB (proponowana dla Polski kwota ok. 64 mld euro jest efektem tej regulacji). Komisja wprowadziła także nowe kryteria alokacji funduszy strukturalnych. PKB *per capita* będzie decydować o alokacji 85% środków, zaś pozostałe 15% rozdzielone zostanie na podstawie dodatkowych wskaźników, jak: poziom bezrobocia wśród młodych, liczba osób bez ponadpodstawowego wykształcenia oraz liczba migrantów spoza UE w danym państwie. Choć ten element reformy wzbudził najwięcej zainteresowania wśród opinii publicznej, stanowi mało kontrowersyjny punkt odzwierciedlający wcześniejsze debaty o potrzebie rozszerzenia kryteriów alokacji.

Nowe zasady wydatkowania. Większa elastyczność ułatwi państwom członkowskim zarządzanie funduszami. W tym obszarze EPS Komisja przewiduje mechanizm przekierowywania części środków po upływie 4 lat w ramach tzw. przeglądu śródkresowego, co ma wzmocnić zdolność UE do reagowania na sytuacje kryzysowe, ale generuje niepewność co do trwałości finansowania projektów wieloletnich. Nowością ma być możliwość przesunięcia do 5% środków między poszczególnymi priorytetami tylko na podstawie decyzji państwa członkowskiego. Dodatkowo Komisja będzie mogła przyjąć wniosek państwa o przesunięcie do 15% łącznych alokacji między regionami, co może się przyczynić do wzrostu poziomu wykorzystania pieniędzy.

Mimo większej elastyczności KE zwiększa jednak warunkowość wydawania środków. Zakłada ściślejsze powiązanie ich wypłacania z wypełnieniem przez państwa członkowskie kryteriów semestru europejskiego. Jest to element komplementarny względem wprowadzonej przy okazji poprzedniej perspektywy zasady wypełnienia warunków wstępnych przez państwo (m.in. wypracowania dokumentów strategicznych będących podstawą inwestycji na poziomie krajowym czy wykazania zdolności administracyjnych i instytucjonalnych do zarządzania funduszami) mający zwiększyć efektywność wydawanych środków.

Zmiany KE mogą doprowadzić również do mniejszej absorpcji funduszy przez beneficjentów. Komisja chce zmniejszyć unijne finansowanie do maksymalnego poziomu 70% całkowitej kwoty projektu (w porównaniu z wcześniejszym na poziomie 80% w obszarze inwestycji i rozwoju oraz 85% w ramach Funduszu Spójności). To rozwiązanie jest niekorzystne dla uboższych regionów realizujących kosztowne i wieloletnie projekty.

Prognozowany wynik negocjacji. Propozycja KE stanowi próbę pogodzenia oczekiwań płatników netto, którzy domagają się funduszy skutecznie wspierających wzrost konkurencyjności i innowacyjności UE w skali globalnej, ze stanowiskiem beneficjentów polityki spójności. Dla tych pierwszych przedstawiony pakiet proponuje redukcję funduszu o 7% połączoną z bardziej restrykcyjnymi kryteriami wydatkowania i ewaluacji projektów, zaś druga strona ma skorzystać na uelastycznieniu zasad programowania i finansowania, co doprowadzi do efektywniejszego wykorzystania środków.

W trwającym sporze beneficjenci funduszy podnoszą poparty danymi makroekonomicznymi postulat zwiększenia EPS w obliczu narastających różnic gospodarczych między państwami za sprawą kryzysu gospodarczego. Ten argument uzupełniony zgodą na większą dyscyplinę wydatkowania (opartą na semestrze europejskim, na czym zależy zwłaszcza Niemcom) ma szansę przekonać płatników netto przynajmniej do utrzymania kwoty proponowanej przez KE. Wymaga to jednak jedności w obozie tzw. przyjaciół polityki spójności. Pakiet reform proponowanych przez KE nie będzie jej sprzyjał. Zmienione kryteria alokacji, wielkość instrumentów czy wysokość cappingu sprawiają, że zmniejszenie budżetu spójności nie przekłada się na mniej więcej równe cięcia wszystkich kopert narodowych, co grozi powstaniem podziałów w grupie. Dla największych beneficjentów netto, w tym Polski, priorytetem będzie zatem utrzymanie jak największej kwoty globalnej oraz rozwiązań uelastyczniających budżet.