

# Europejska polityka spójności post 2020 – wnioski dla Polski

Jacek Szlachta, Szkoła Główna Handlowa w  
Warszawie

Świnoujście 17 maja 2018r.

# Przesłanki prac nad nowymi Wieloletnimi Ramami Finansowymi na lata 2021-2027(MFF)

- 1. Zakończenie aktualnej MFF w zakresie zobowiązań 31.12.2020 r., a w zakresie płatności trzy lata później
- 2. Brexit, co oznacza znaczący ubytek w dochodach budżetowych UE, jednak efekt statystyczny jest niewielki, bo nie przekraczający dla Polski 2%
- 3. Megatrendy globalne i europejskie, które wymagają skutecznego podjęcia przez UE na poziomie europejskim
- 4. Zmiany w doktrynie rozwoju gospodarczego jakie nastąpiły pod wpływem kryzysu, co wymaga uwzględnienia w architekturze europejskich i krajowych polityk publicznych
- 5. Potrzeba zaadresowania szeregu nowych kierunków interwencji na poziomie całej UE

# Kalendarz prac nad MFF 2021-2027

- 2 maj 2018 roku pakiet rozporządzeń KE zawierający propozycję wydatków w całym okresie 2021-2027 i w poszczególnych latach tego okresu
- 29 maj 2018 roku projekt KE rozporządzeń, które dotyczą poszczególnych funduszy
- 28-29 czerwiec 2018 roku, 18-19 październik 2018 roku, 13-14 grudzień 2018 roku i 21-22 marzec 2019 roku posiedzenia Rady Europejskiej
- 9 maja 2019 roku na Szczycie w Sibiu oczekiwana jest akceptacja MFF przez 27 państw członkowskich
- Akceptacja przez Parlament Europejski przed wyborami w maju 2019 roku
- Założeniem jest wejście w nowy okres programowania od 1 stycznia 2021 roku
- Ryzyko niedokończenia prac przez aktualny Parlament Europejski

# Architektura MFF (wieloletniej perspektywy finansowej) dla UE 27 w latach 2021-2027 na tle 2014-2020 (1)

Zwiększenie skali budżetu UE w relacji do DNB w latach 2021-2027 z 1,0% DNB do 1,11% DNB Unii Europejskiej

- Mamy kolejny siedmioletni okres programowania polityk i budżetu UE, w 2023 roku przewidywany jest Przegląd Średniokresowy po którym mogą nastąpić korekty
- Amortyzatorem nowych i zwiększonych co do skali pozycji wydatków UE jest Wspólna Polityka Rolna i polityka spójności
- W propozycji KE z 2 maja 2018 brak jest propozycji kopert krajowych
- Jednolity okres siedmioletni z określeniem środków na poszczególne lata
- Zwiększona skala wydatków związanych z nowymi kierunkami interwencji
- Zwiększona skala zarządzania centralnego przez KE (z poziomu Brukseli) w porównaniu z zarządzaniem dzielonym pomiędzy Komisją Europejską a ministerstwami państw członkowskich

# Architektura MFF (wieloletniej perspektywy finansowej) dla UE 27 w latach 2021-2027 tło 2014-2020 (2)

- Utrzymanie reguły  $n+$  najprawdopodobniej jako  $n+2$  a nie  $n+3$
- Podstawą finansowania poszczególnych wydatków jest europejska wartość dodana (European value added)
- Alokacje dla kolejnych lat są przeliczane na ceny bieżące tak jak dotąd wskaźnikiem inflacji wynoszącym 2% rocznie
- Większa elastyczność, jej wyrazem są m. in. nierozdysponowane kwoty w poszczególnych pozycjach wydatków na poziomie około 1% oraz przegląd średniookresowy w 2023 roku

# Istotne rozwiązania MFF na lata 2021-2027

- Minimalne współfinansowanie przez kraje członkowskie funduszy UE na poziomie 25%
- Więcej alokacji na zwrotne instrumenty
- Uproszczenie jako wiodąca podstawa wszystkich rozwiązań
- Wprowadzenie jako istotnego elementu przestrzegania zasad demokratycznego państwa prawa (rządy prawa) czyli możliwość konfiskowania alokacji. Istotnym elementem jest niezależne sądownictwo. Ewentualna konfiskata funduszy UE nie likwiduje zobowiązań rządów wobec beneficjentów. Prace nad procedurą takiego postępowania zakładają reverse qualified majority

# Wielkość funduszy EFSI, w tym polityki spójności w cenach 2018 roku

- Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności stanowią około 29,3% budżetu na lata 2021-2027, prawie 30% jeśli uwzględnić rezerwę
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 200,6 mld EUR
- Fundusz Spójności 41,4 mld EUR
- Europejski Fundusz Społeczny – 89,7 mld EUR - znaczący wzrost, wydzielenie z pozycji dotyczącej spójności
- Jeśli uwzględnić 5 funduszy stanowiących EFSI to dochodzi jeszcze EFRROW 70,0 mld EUR oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki 5,4 mld EUR
- W sumie EFSI to 407,1 mld EUR czyli około 36,0% wydatków budżetowych UE
- Minimalny poziom współfinansowania ma być zwiększony z 15% do 25% co oznacza, że cały pakiet inwestycyjny EFSI na lata 2021-2027 ma wartość ponad 500 mld EUR

# Alokacje na rzecz tytułu „Spójność i wartości”

- W sumie 392,0 mld EUR w cenach bieżących z 1134,6 mld EUR w całym budżecie (największa pozycja)
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 200,6 mld EUR
- Europejski Fundusz Społeczny 89,7 mld EUR
- Fundusz Spójności 41,4 mld EUR, z czego 10 mld EUR do przekazania na Instrument Łączący Europę
- Unia gospodarcza i walutowa 22,3 mld EUR
- Erasmus+ 26,4 mld EUR
- Rezerwa 4,0 mld EUR



# Inne pozycje wydatków adresujące priorytety polityczne UE w cenach bieżących

- Zasoby naturalne i środowisko 336,6 mld EUR, z czego EAGF 254,2 mld EUR, Europejski Fundusz Rolny dla Rozwoju Obszarów Wiejskich 70,0 mld EUR
- Wspólny rynek, innowacje i digitalizacja 166,3 mld EUR (wzrost 1,6 krotny), z czego Horyzont 86,6 mld EUR, Europejskie Inwestycje Strategiczne 44,4 mld EUR (w tym Instrument Łączący Europę w zakresie transportu, energetyki i digitalizacji), programy kosmiczne 14,4 mld EUR, Wspólny Rynek 5,7 mld EUR
- Otoczenie i świat 108,9 mld EUR z czego 79,2 mld EUR Instrument Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej
- Europejska Administracja Publiczna 75,6 mld EUR
- Migracje i zarządzanie granicami 30,8 mld EUR (2,6 krotny wzrost),
- Bezpieczeństwo i obrona 24,3 mld EUR (22 krotny wzrost Fundusz Obrony)

# Kryteria dostępu do środków EFSI

- Utrzymanie jako zasady, że wszystkie obszary (regiony) są beneficjentami tych funduszy
- Podstawowym miernikiem wielkość PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej na poziomie obszarów typu NUTS 2
- Priorytet dla regionów najbiedniejszych ze względu na poziom PKB
- Uzupełniające znaczenie mierników związanych z bezrobociem (szczególnie młodzieży), zmianami klimatycznymi, przyjmowaniem i integracją imigrantów
- Rezygnacja z mierników typu regionalny wskaźnik rozwoju (HDI), wskaźnik szczęścia, wskaźnik postępu społecznego (social progress index), liczba lat życia w zdrowiu itp. czy innych o charakterze wskaźników syntetycznych

Tabela 1a Ranking polskich regionów pod względem PKB per capita wg ppp w latach 2004 i 2015 na tle UE28=100

Lp.	Region NUTS 2	UE 28=100 2004	Pozycja 2004	UE28=100 2015	Pozycja 2015 i przyrost 2004-2015
1	Warszawski Stołeczny	106	1	148	1 +42
2	Dolnośląski	51	4	76	2 +25
3	Wielkopolski	54	3	75	3 +21
4	Śląski	56	2	71	4 +15
5	Pomorski	49	5	66	5 +17
6	Łódzki	46	6	64	6 +18
7	Małopolski	44	9	62	7 +18
8	Mazowiecki regionalny	40	13	60	8 +20
9	Zachodniopomorski	45	7	58	9 +13
10	Lubuski	45	8	57	10 +12

Tabela 1b Ranking polskich regionów pod względem PKB per capita wg. ppp w latach 2004 i 2015 na tle UE28=100

Lp.	Region NUTS 2	UE 28=100 2004	Pozycja 2004	UE28=PKB 2015	Pozycja 2015 i przyrost 2004-2015
11	Kujawsko-Pomorski	44	10	56	11 +12
12	Opolski	43	11	55	12 +12
13	Świętokrzyski	40	12	50	13 +10
14	Warmińsko-Mazurski	38	14	49	15 +11
15	Podlaski	37	15	49	14 +12
16	Podkarpacki	36	16	49	16 +13
17	Lubelski	35	17	47	17 +12
	<b>Polska</b>	<b>51</b>		<b>69</b>	<b>+18</b>

# Oczekiwania względem polityki spójności

- Powiązana z europejskim semestrem czyli z określanymi raz do roku priorytetami dla danego kraju, skutecznie wspomagając reformy strukturalne w państwach beneficjentach polityki spójności
- Wspomagająca integrację imigrantów, skutecznie podejmująca wyzwania społeczne, zwiększająca innowacyjność gospodarek państw i regionów UE, osiągająca poprawę spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, spowalniającej zmiany klimatyczne, promującej circular economy – nawiązanie do 11-tu celów tematycznych z lat 2014-2020

# Potencjalne zagrożenia dla Polski wynikające z zapisów MFF

- Zmniejszenie siły priorytetu dla obszarów najuboższych (Kryterium poziomu PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej UE 27 według parytetu siły nabywczej nie zostało nigdzie wymienione)
- Możliwość łatwego skonfiskowania części alokacji w wyniku zastosowania procedury reverse majority
- Trudność znalezienia znacznie większych środków krajowych na współfinansowanie funduszy europejskich
- Przeniesienie części alokacji z programów zarządzanych w formule dzielonej do formuły centralnej czyli na poziom Komisji Europejskiej
- Zwiększenie możliwości przejmowania młodzieży przez bogatsze regiony UE – zwiększenie skali i ukierunkowania Erasmus plus
- Domykanie strefy EURO do 2025 roku – środki przeznaczone na dostosowania
- Przyrosty budżetu w pozycjach gdzie Polska nie dysponuje potencjałem absorpcyjnym

# Prognozowane alokacje dla Polski w ramach polityki spójności na lata 2021-2027 (1)

- Pozostawienie PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej jako podstawy alokacji funduszy strukturalnych z priorytetem dla obszarów najbiedniejszych jest korzystne dla Polski
- Pozostawienie DNB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej jako podstawy alokacji Funduszu Spójności jest korzystne dla Polski
- Zmniejszenie alokacji na europejską politykę spójności oceniane w cenach stałych ma praktycznie kosmetyczny charakter uwzględniając konsekwencje Brexitu i nowe oraz zasadniczo zwiększone pozycje wydatków budżetowych UE. Niska inflacja w UE sprawia że kwoty te w latach 2021-2027 przeliczone na ceny stałe są praktycznie podobne jak w latach 2014-2020

# Prognozowane alokacje dla Polski w ramach polityki spójności na lata 2021-2027 (2)

- Efekt statystyczny Brexitu jest niewielki, Polska i jej regiony przesuwają się w górę ze względu na poziom PKB względem UE 27 w porównaniu do UE 28 o 1-2 punkty procentowe
- Wzrost skali środków zarządzanych w formule centralnej w relacji do formuły dzielonej jest niekorzystny bowiem oznacza centralizację zarządzania całym budżetem i różnymi jego elementami
- Umiejętność aplikowania o środki w ramach innych polityk gdzie nakłady UE rosną jest w Polsce bardzo niska, a jest to istotne bowiem część z nich ma potencjalnie pozytywne oddziaływanie na poziom spójności



# Prognozowane alokacje dla Polski w ramach polityki spójności w latach 2021-2027 (3)

- Bardzo istotne jest utrzymanie Funduszu Spójności, który umożliwia finansowanie także po roku 2020 szeroko definiowanej infrastruktury
- Wyzwaniem jest wzrost skali nakładów w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
- Czy w regulacjach zostanie zaproponowany cel terytorialny?
- Brak jest pewności czy 75% PKB per capita będzie wielkością graniczną szczodrości wsparcia. Postulat liniowego i stopniowego ograniczania wsparcia dla regionów 75+ oznacza rozwiązanie problemów Wielkopolski i Dolnego Śląska natomiast per saldo oznacza znaczące zmniejszenie alokacji na rzecz Polski (wchodzi liczne regiony Europy Południowej). Pytanie o koszyki i mechanizm modulacji w latach 2021-2027.
- Polska podobnie jak trzy inne kraje europejskie wydzieliła region stołeczny jako NUTS 2 od 1 stycznia 2018 roku. Pytanie czy te kraje zdążą z danymi dotyczącymi PKB za trzy ostatnie lata, co w przypadku Polski daje dodatkowo 3-4 mld EUR

# Prognozowane alokacje dla Polski w ramach polityki spójności w latach 2021-2027 (4)

- Polska i jej regiony odniosły w ostatnich dekadach znaczący sukces gospodarczy, także w miarę bezboleśnie przeszliśmy przez kryzys gospodarczy, co oznacza, że utrzymanie około 23% udziału alokacji na rzecz naszego kraju nie wydaje się możliwe, także w konsekwencji regresu gospodarczego w regionach Europy Południowej. Dzięki umiejętności dobrego zarządzania EFSI można spodziewać się utrzymania prawidłowości większych płatności niż zobowiązań
- Obecnie w latach 2014-2020 inwestycje publiczne są w Polsce w około 60% finansowane ze środków UE, po roku 2020 należy oczekiwać zmniejszenia tego udziału do około 50%.

Dziękuję za uwagę

[Jacek.Szlachta@sgh.waw.pl](mailto:Jacek.Szlachta@sgh.waw.pl)