

Paweł Kowalik

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

NOWA POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ NA OKRES 2007-2013

1. Wstęp

Pierwsze działania koordynujące i finansujące wspólne przedsięwzięcia państw dotyczące polityki regionalnej datują się na 1958 r. Ustanowiono wtedy Europejski Fundusz Socjalny oraz Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Formułą realizacyjną polityki regionalnej jest przede wszystkim utworzony w 1975 r. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Stworzenie tego funduszu łączyło się z przyjęciem Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii do EWG, i miało na celu zmniejszenie dysproporcji rozwojowych zwłaszcza między Irlandią a pozostałymi państwami. Nowym impulsem było przyjęcie Grecji, a następnie Hiszpanii i Portugalii, które to naruszyły pozycję regionów południowych Francji i Włoch, zmuszając EWG do przyjęcia wieloletnich programów harmonizujących rozwój obszarów południowych Francji i Włoch oraz Grecji, Hiszpanii i Portugalii. W okresie 1989-1993 fundusze strukturalne dysponowały kwotą 68 mld ECU (poziom cen z 1997 r.). W następnym okresie programowym 1994-1999 dysponowały kwotą 177 mld euro (poziom cen z 1999 r.), a w 2000-2006 było to 195 mld euro. Oprócz tych funduszy od 1994 r. funkcjonował osobno Fundusz Spójności, który również finansował działania zmniejszające różnice w rozwoju poszczególnych krajów.

Polska, stając się pełnoprawnym członkiem UE, uzyskała możliwość otrzymywania pomocy finansowej z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie 2004-2006. W dużym organizmie, jakim jest UE, zwiększa się potencjał możliwości. Istniejące i wykorzystywane prorozwojowe czynniki lokalne i krajowe rozszerzają się na czynniki wspólnotowe. Jednocześnie, będąc pełnoprawnym członkiem UE, nasz kraj decyduje także o przyszłej polityce spójności na okres 2007-2013. Celem artykułu jest przedstawienie prac nad przyszłą polityką spójności, ramy finansowe oraz strukturę funduszy strukturalnych w okresie 2007-2013.

2. Założenia polityki spójności

Prace nad polityką spójności (strukturalną)¹, na okres finansowy 2007-2013, zostały zapoczątkowane w 2001 r. wraz z ukazaniem się II Raportu o spójności społecznej i gospodarczej. Komisja Europejska sformułowała w nim pierwsze pytania dotyczące kształtu polityki strukturalnej w okresie 2007-2013. Od tego momentu odbyło się wiele spotkań i konferencji międzyrządowych. Szczególne znaczenie miały dwa spotkania kohezyjne w maju 2001 i 2002 r. w Brukseli oraz trzy spotkania ministrów ds. rozwoju regionalnego: w maju 2003 r. w Chalkidiki, w październiku 2003 r. w Rzymie i w lutym 2004 r. w Laoise.

10 lutego 2004 r. Komisja Europejska przyjęła propozycje budżetu dla rozszerzonej Unii Europejskiej (27 krajów członkowskich) na okres 2007-2013. 18 lutego 2004 r. Komisja Europejska opublikowała III Raport nt. spójności gospodarczej i społecznej. Te dwa dokumenty stanowiły podstawę do dyskusji nad priorytetami budżetowymi oraz kształtem polityki strukturalnej w latach 2007-2013. Raport ten prezentował propozycje Komisji, które przedstawiały się następująco²:

1) utrzymanie dotychczasowej wagi i budżetu polityki strukturalnej;

2) koncentracja działań na trzech nowych celach powiązanych z priorytetami Strategii lizbońskiej:

a) cel 1 (78%) – konwergencja (wspieranie wzrostu i tworzenie nowych miejsc pracy); ma działać na podobnych zasadach co cel 1 w okresie 2000-2006.

b) cel 2 (18%) – regionalna konkurencyjność i zatrudnienie (wspieranie zmian w regionach nie kwalifikujących się do celu 1 ze względu na przekroczenie wskaźnika 75% PKB na jednego mieszkańca oraz wspieranie zmian na rynku pracy),

c) cel 3 (4%) – europejska współpraca terytorialna (wspieranie terytorialnej konkurencyjności oraz promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju);

3) ograniczenie liczby funduszy finansujących do trzech: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności;

4) rezygnacja z kontynuacji Inicjatyw Wspólnotowych – dziedziny wsparcia mają być włączone do nowych celów;

5) uproszczenie systemu wdrażania;

6) zachowanie podstawowych zasad: programowania, partnerstwa, współfinansowania i ewaluacji.

W dniach 10-11 maja 2004 r. w Brukseli odbyło się trzecie spotkanie kohezyjne, w którym wzięła udział pięćdziesięcioosobowa delegacja z Polski. Aktywnie

¹ Polityka strukturalna do końca 2006 r. obejmuje obszary wsparcia z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, natomiast polityka spójności jest coraz częściej zestawiana razem z polityką strukturalną, a od 2007 r., po włączeniu Funduszu Spójności do jednego dokumentu programowego, te dwa pojęcia stosowane będą zamiennie.

² Opracowane na podstawie [A New Partnership... 2004, s. xxv-xlii].

uczestniczyła w debacie na temat przyszłości polityki strukturalnej UE. Prace były prowadzone w ramach międzyresortowego zespołu do opracowywania projektów i wniosków w sprawach objętych reformami UE.

Tabela 1. Cele i instrumenty polityki strukturalnej w okresach 2000-2006 oraz 2007-2013

2000-2006	2007-2013
Cel 1 • EFRR • EFS • EFOiGR – sekcja Gwarancji • FIWR	Konwergencja • Fundusz spójności • EFRR • EFS
Cel 2 • EFRR • EFS	Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie: • poziom regionalny – EFRR • poziom narodowy – EFS
Cel 3 – EFS	Europejska współpraca terytorialna – EFRR
INTERREG – EFRR	
URBAN – EFRR	
EQUAL – EFS	
LEADER+ – EFOiGR – sekcja Orientacji	
Fundusz Spójności	
Rozwój obszarów wiejskich i restrukturyzacja sektora rybołówstwa poza celem 1 • EFOiGR – sekcja Gwarancji • FIWR	

Źródło: opracowanie własne na podstawie [A New Partnership... 2004, s. xlii].

Dnia 14 lipca 2004 r. Komisja Europejska przyjęła propozycje legislacyjne dotyczące polityki strukturalnej. Zgodnie z nimi wartość środków zaangażowanych w tę politykę na lata 2007-2013 miała wynieść 336,1 mld euro [Spójność... 2004, s. 1]. Opracowano następujące propozycje rozporządzeń:

- Propozycja Rozporządzenia Rady wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności,
- Propozycja Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- Propozycja Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego,
- Propozycja Rozporządzenia Rady ustanawiającego Fundusz Spójności,
- Propozycja Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejskie Grupy Współpracy Transgranicznej (EGWT).

17 grudnia 2005 r. Rada Unii Europejskiej wypracowała kompromis w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Przeznaczono 307,6 mld euro (35,7% całości) na instrumenty polityki spójności [Financial... 2005]. W **2006 r.** opracowano

programy na okres 2007-2013, a **1 stycznia 2007 r.** nastąpi rozpoczęcie realizacji polityki spójności.

Tabela 2. Rozdysponowanie środków w ramach funduszy strukturalnych w okresie 2000-2006 (w mln euro, w cenach z 1999 r.) oraz wielkość środków na politykę spójności w okresie 2007-2013 (w mln euro, w cenach z 2004 r.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Razem
1260/1999	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660	195 010
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Propozycja	46 333	47 168	47 879	48 024	48 163	48 923	49 704	336 194
8750/06	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041

Źródło: Rozporządzenie Rady nr 1260/1999 oraz Załącznik propozycji Rozporządzenia Rady ustanawiającego ogólne zasady dla EFRR, EFS i FS, Komisja Europejska, Bruksela 14.07.2004 oraz Rozporządzenie Rady 8750/06 ustanawiające ogólne zasady dla EFRR, EFS i FS, Rada UE, Bruksela 28.04.2006.

Według propozycji Komisji cel „Konwergencja” ma dotyczyć głównie regionów, w których PKB na 1 mieszkańca (obliczony z trzech kolejnych lat poprzedzających przyjęcie rozporządzenia) nie przekroczył 75% średniej unijnej. W ramach tego celu przewidziano malejące wsparcie przejściowe dla regionów, które przekroczą 75% dla UE-25, a mają poniżej 75% w UE-15. Z tego celu finansowane będą też regiony ultraperyferyjne. Cel ten obejmie także działania interwencyjne Funduszu Spójności, w których dochód narodowy brutto (DNB) nie przekroczył 90% średniej unijnej. Z ogólnej kwoty przeznaczonej na ten cel (264 mld euro; 78,54%) środki podzielono w następujący sposób:

- dla regionów o PKB na 1 mieszkańca niższym niż 75% – 67,34%,
- wsparcie przejściowe – 8,38%.
- regiony ultraperyferyjne – 0,42%.
- dla krajów beneficjentów Funduszu Spójności – 23,86%.

Według propozycji Komisji cel „Konkurencyjność i zatrudnienie” ma dotyczyć regionów nieobjętych celem 1 oraz regionów celu 1 (z okresu 2000-2006), które w 2007 r. nie będą się kwalifikowały do celu 1. Z ogólnej kwoty 57,9 mld euro (17,22%) środki podzielono w następujący sposób:

- dla regionów nieobjętych celem 1 – 83,44%.
- dla regionów niekwalifikujących się do celu 1 – 16,56%.

Tabela 3. Założenia i rozwiązania końcowe dotyczące polityki spójności 2007-2013

Programy i instrumenty	Kwalifikowalność	Alokacja środków (mld euro) wg propozycji Komisji	Alokacja środków (w %)	Alokacja środków (mld euro) wg porozumienia Rady UE	Alokacja środków (w %)
Cel: „Konwergencja”		264	78,54	251,16	81,54
Programy regionalne i krajowe EFRR EFS	regiony o PKB na mieszkańca niższym niż 75% średniej UE-25	177,8	67,34	177,08	70,51
	regiony o PKB na mieszkańca niższym niż 75% średniej UE-15 i wyższym niż 75% średniej UE-25 („efekt statystyczny”)	22,1	8,38	12,52	4,99
	regiony ultraperyferyjne	1,1	0,42	3,25	1,29
Fundusz Spójności	państwa o DNB na mieszkańca niższym niż 90% średniej UE-25	62,99	23,86	58,31	23,22
Cel: „Konkurencyjność i zatrudnienie”		57,9	17,22	49,13	15,95
Programy regionalne (EFRR) i krajowe (EFS)	regiony nieobjęte celem 1	48,31	83,44	38,74	78,86
	regiony objęte celem 1 w okresie 2000-2006 i nieobjęte celem „Konwergencja”	9,58	16,56	10,39	21,14
Cel: „Europejska współpraca terytorialna”		13,2	3,94	7,75	2,52
Programy oraz sieci transgraniczne i ponadnarodowe (EFRR)	regiony przygraniczne i duże regiony współpracy ponadnarodowej				

Źródło: artykuły 3-7, 15-18 propozycji Rozporządzenia Rady ustanawiającego ogólne zasady dla EFRR, EFS i FS, Komisja Europejska, Bruksela 14.07.2004 oraz Rozporządzenie Rady 8750/06 ustanawiające ogólne zasady dla EFRR, EFS i FS, Rada UE, Bruksela 28.04.2006.

Według propozycji Komisji cel „Europejska współpraca terytorialna” (13,2 mld euro; 3,94%) ma dotyczyć współpracy transgranicznej (47,73%), ponadnarodowej (47,73%) i europejskiej sieci współpracy i wymiany (4,54%).

3. Wprowadzone rozwiązania

Według Rozporządzenia 8750/06 „Konwergencja” dotyczy głównie regionów na poziomie NUTS II [Regulation... 2003], w których PKB na 1 mieszkańca (mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych z lat 2000-2002) nie przekroczył 75% średniego PKB UE-25 w tym samym okresie (art. 5). W ramach tego celu przewidziano wsparcie przejściowe dla regionów, które przekroczą 75%

dla UE-25, a mają poniżej 75% w UE-15 sprzed 1 maja 2004 (art. 7a ust. 1). Z tego celu finansowane będą też regiony ultraperyferyjne. Cel ten obejmie także działania interwencyjne Funduszu Spójności, w których dochód narodowy brutto (DNB) na 1 mieszkańca (mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych z lat 2001-2003) nie przekroczył 90% średniego DNB UE-25. W 2010 r. ma zostać dokonany przegląd kwalifikowalności państw do tego funduszu (art. 5). W ramach tego celu przewidziano wsparcie przejściowe dla państw, które kwalifikowały się do finansowania z Funduszu Spójności w 2006 r. dla poziomu 90% DNB UE-15, ale przekroczyły ten próg dla UE-25 (art. 7a ust. 3).

Według rozporządzenia 8750/06 „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” dotyczy regionów nieobjętych art. 5 ust. 1 i art. 7a ust. 1 i 2. Po przedstawieniu narodowych strategicznych ram odniesienia każde państwo określi regiony NUTS I lub II, dla których przedstawione zostaną programy finansowania (art. 6). W ramach tego celu przewidziano wsparcie przejściowe dla regionów objętych celem 1 w 2006 r., których PKB na 1 mieszkańca przekroczy 75% średniego PKB UE-15 – z tego wsparcia skorzysta Cypr w okresie 2007-2013 (art. 7a ust. 2).

Według art. 7 Rozporządzenia 8750/06 „Europejska współpraca terytorialna” w ramach współpracy transgranicznej będą kwalifikowane regiony NUTS III położone wzdłuż wszystkich granic wewnętrznych lądowych i niektóre granice zewnętrzne lądowe oraz wszystkie regiony położone wzdłuż granic morskich, które dzieli odległość do 150 km (5,58 mln euro); w ramach współpracy ponadnarodowej regiony zostaną określone po wejściu w życie tego rozporządzenia (1,58 mln euro); w ramach współpracy międzyregionalnej, sieci współpracy i wymiany doświadczeń za kwalifikowano cały obszar UE-25 (0,39 mln euro).

Tabela 4. Stawki współfinansowania

	Kraje	EFRR, EFS	FS
(1) Kraje członkowskie z PKB _{pc} poniżej 85% w okresie 2001-2003	Czechy, Estonia, Grecja, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Portugalia, Słowenia, Słowacja	85	85
(2) Inne niż w (1) kwalifikowane do FS	Hiszpania	80/50*	85
(3) Kraje członkowskie inne niż (1) i (2)	Belgia, Dania, Niemcy, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Austria, Finlandia, Szwecja, Wielka Brytania	75/50*	
(4) Regiony najbardziej oddalone	Hiszpania, Francja, Portugalia	85/50**	85***

* pierwsza dotyczy celu „Konwergencja” oraz regionów objętych mechanizmem *phasing-in* w ramach „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” druga „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” w regionach nieobjętych mechanizmem *phasing-in*,

** w zależności od dodatkowych uregulowań,

***jeśli dotyczy.

Źródło: Rozporządzenie Rady 8750/06 ustanawiające ogólne zasady dla EFRR, EFS i FS, Rada UE, Bruksela 28.04.2006.

W porównaniu z propozycją Komisji z maja 2004 r., oprócz opisanych powyżej, nastąpiły podczas uzgodnień w grudniu 2005 r. m.in. następujące zmiany:

- zmniejszono środki na politykę spójności o 10% do kwoty 308 041 000 000 euro (budżet zmniejszono o 13%) (tab. 3);
- zróżnicowano stawki współfinansowania (tab. 4);
- zróżnicowano również poziom transferów do poszczególnych państw członkowskich (tab. 5).

Tabela 5. Poziom maksymalnych transferów do poszczególnych państw

Dla krajów członkowskich, których DNB _{pc} w latach 2001-2003 wynosił (w %)	% PKB
0-40 średniej UE-25	3,7893
40-50 średniej UE-25	3,7135
50-55 średniej UE-25	3,6188
55-60 średniej UE-25	3,5240
60-65 średniej UE-25	3,4293
65-70 średniej UE-25	3,3346
70-75 średniej UE-25	3,2398
wzrost o kolejne 5%	redukcja o 0,09

Źródło: Rozporządzenie Rady 8750/06 ustanawiające ogólne zasady dla EFRR, EFS i FS, Rada UE, Bruksela 28.04.2006.

4. Podsumowanie

Fundusze strukturalne mają duże znaczenie dla większości państw członkowskich. Dla nowych członków odgrywają jeszcze większą rolę, pozwalają im bowiem umocnić swoją konkurencyjność. W związku z rozszerzeniem Unii i szukaniem większej efektywności rozpoczęto debatę nad reformą polityki strukturalnej. Postanowiono ograniczyć liczbę priorytetowych obszarów oraz reorganizację (zmniejszenie liczby) funduszy.

Nowa polityka spójności będzie dotyczyła dużej liczby regionów (tab. 6). Przewiduje się, że będzie ona miała następujące kierunki [*Inwestowanie...* 2006, slajd 39]:

1. Cel „Konwergencja”:

- regiony o PKB na mieszkańca niższym niż 75% średniej UE-25 – 70 regionów, 124 mln osób;
- regiony o PKB na mieszkańca niższym niż 75% średniej UE-15 i wyższym niż 75% średniej UE-25 („efekt statystyczny”) – 16 regionów, 16,4 mln osób;

2. Cel „Konkurencyjność i zatrudnienie”:

- regiony nieobjęte celem 1 – 155 regionów, 295,2 mln osób;
- regiony objęte celem 1 w okresie 2000-2006 i nieobjęte celem „Konwergencja” – 13 regionów, 19 mln osób.

Tabela 6. Regiony objęte celami „Konwergencja” i „Konkurencyjność i zatrudnienie”

	UE-25		UE-27	
	liczba regionów	ludność	liczba regionów	ludność
Cel: „Konwergencja”	86	140,4	100	170,1
regiony o PKB na mieszkańca niższym niż 75% średniej	70	124	84	153,7
regiony o PKB na mieszkańca niższym niż 75% średniej UE-15 i wyższym niż 75% średniej UE-25 („efekt statystyczny”)	16	16,4	16	16,4
Cel: „Konkurencyjność i zatrudnienie”	168	314,2	168	314,2
regiony nieobjęte celem 1	155	295,2	155	295,2
regiony objęte celem 1 w okresie 2000-2006 i nieobjęte celem „Konwergencja”	13	19	13	19

Źródło: [Inwestowanie... 2006, slajd 39].

Nowa polityka spójności będzie wywierała największy wpływ na nowe kraje członkowskie. Jedną z nich zaprezentowano w tab. 7.

Tabela 7. Możliwy wzrost PKB, produktywności i zatrudnienia w wybranych krajach (symulacja na rok 2005 oparta na modelu Hermina)

Kraj	Wpływ na wzrost PKB (dodatkový PKB 2013) (w %)	Produktywność (2013) (w %)	Zatrudnienie (2013) (w %)
Czechy	10,9	2,3	8,3
Słowacja	10,9	2,3	8,3
Węgry	8,4	4,1	4,5
Polska	9,8	5,7	4,0
Słowenia	6,8	2,7	4,3
Litwa	11,1	5,8	4,9
Łotwa	12,4	6,1	6,3
Estonia	11,1	5,8	4,9
Bułgaria	11,8	7,0	5,0
Rumunia	11,8	7,0	5,0
Portugalia	2,8	1,7	1,2
Grecja	1,2	0,5	0,7

Źródło: [Inwestowanie... 2006, slajd 39].

W przypadku polityki spójności Unia Europejska dobrze realizuje zasadę upraszczania i ujednolicania różnych dokumentów, które mają się przyczynić nie tylko do rozwoju regionów, ale do umocnienia pozycji gospodarczej Unii w świecie i do lepszego konkurowania z USA i Japonią. Unia Europejska w kolejnych okresach finansowania zmniejsza liczbę celów oraz usprawnia funkcjonowanie funduszy struktu-

ralnych poprzez zmniejszenie ich liczby do trzech. Również przepływ środków między Unią Europejską a krajami członkowskimi ma być uproszczony i bardziej przejrzysty.

Literatura

- A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation.* Third report on economic and social cohesion, European Commission, February 2004.
- Bernaś B., Kowalik P., *Unijna polityka strukturalna 2000-2006 i jej reforma*, [w:] *Zarządzanie finansami firm – teoria praktyka*, red. W. Pluta, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1109, AE, Wrocław 2006.
- Bernaś B., Ryszawska-Grzeszczak B., Kowalik P., Pietrzak A., *Unia Europejska na przełomie tysiącleci*, WSZiF, Wrocław 2002.
- Financial Perspective 2007-2013*, Komisja Europejska, Bruksela 19, December 2005.
- Finanse Unii Europejskiej*, red. B. Bernaś, AE, Wrocław 2005.
- Inwestowanie w regiony oraz kraje członkowskie UE. Wprowadzanie w życie europejskiej polityki spójności 2007-2013*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna Polityki Regionalnej, styczeń 2006, slajd 39 (cohesion_policy2007_pl.ppt).
- Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce. Podręcznik*, MGPIPS, MF, Warszawa, czerwiec 2003.
- Polska – Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006. Strategia wykorzystania Funduszu Spójności*, MGPIPS, Warszawa, grudzień 2003.
- Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the Establishment of a Common Classification of Territorial Units for Statistics (NUTS)*, O.J. L 154 of 21 June 2003.
- Rozporządzenie Rady 8750/06 ustanawiające ogólne zasady dla EFRR, EFS i FS, Rada UE, Bruksela 28.04.2006.
- Spójność u progu 2007 r. Unia Europejska Polityka regionalna*, „Info regio” 2004.

A NEW COHESION POLICY OF THE EUROPEAN UNION FOR THE PERIOD 2007-2013

Summary

The Structural Funds and Cohesion Fund are a key importance to the Member States in helping them strengthen their competitiveness. The enlargement of the Union to 25 Member States, and subsequently to 27 or more, will make new problems. The European Union undertook decision (in 2001) to reform a cohesion policy for the period beginning in 2007. This article presents a proposals and final solutions cohesion policy in the period 2007-2013.