

Analyse

EU-Kohäsionspolitik: Mittelabruf und Operative Programme in Polen 2004–2006

Tomasz Grzegorz Grosse, Warschau

Zusammenfassung

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union (EU) wurde Polen in die EU-Regionalpolitik eingegliedert und somit zum Nutznießer der Strukturfonds, des Kohäsionsfonds und der Gemeinschaftsinitiativen. Die für den Zeitraum 2004–2006 auf Polen entfallene Summe von 12,1 Mrd. Euro wird in Polen mit Hilfe von sieben sogenannten Operativen Programmen umgesetzt. Dabei hat sich der Abruf der EU-Mittel in den letzten Jahren sukzessive verbessert, wenngleich die Umsetzung von Projekten und damit der Mittelabruf aus dem Kohäsionsfonds noch deutlich hinter anderen neuen EU-Mitgliedsländern zurückbleibt. Da die Mittel bis 2008 (Strukturfonds) bzw. 2009 (Kohäsionsfonds) ausgezahlt werden können, scheint ein weitgehender Abruf dennoch wahrscheinlich. Dennoch ist es ratsam, dass die polnische Regierung weitere gesetzliche Maßnahmen ergreift, da Polen im nächsten Finanzrahmen der EU-Regionalpolitik (2007–2013) mit 60 Mrd. Euro fünf Mal so viele Mittel zuerkannt wurden, die auf geeignete Projekte warten.

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union gab Polen und den anderen neuen Mitgliedsländern aus Ostmitteleuropa die einmalige Chance, Entwicklungen in großem Maßstab anzustoßen. Polen hat sich sorgfältig auf die Teilnahme an der europäischen Kohäsionspolitik vorbereitet. Bevor es Mitglied der Union wurde, nahm es an den so genannten Vorbeitrittsprogrammen teil, die nach dem Muster der Mechanismen der Kohäsionspolitik funktionierten. Darüber hinaus führte Polen 1998 eine Verwaltungsreform durch. Es wurden u.a. 16 selbstverwaltete Woiwodschaften eingerichtet, was die Umsetzung der Regionalprogramme der EU erleichtern sollte. Nach dem EU-Beitritt erhielt Polen die meisten Mittel unter den neuen Mitgliedsländern. In den Jahren 2004–2006 betrug die Summe 12,1 Mrd. Euro und war höher als für Ungarn (3,9 Mrd. Euro), die Tschechische Republik (3,2 Mrd. Euro), Litauen (2 Mrd. Euro) und die Slowakei (1,7 Mrd. Euro) zusammen. Es ist aber auch festzuhalten, dass in der Haushaltsperiode 2000–2006 bedeutend höhere Summen im Rahmen der Kohäsionspolitik in die alten EU-Länder in West- und Südeuropa gelenkt wurden. Zum Beispiel erhielt Spanien 2006 den größten Anteil an Mitteln, die für Strukturprogramme bestimmt waren (5,8 Mrd. Euro, d.h. 17,8 %) und lag damit vor Italien (14 %), Deutschland (13,6 %), Griechenland (11,1 %) und dem Vereinigten Königreich (9,3 %).

Das Gemeinschaftliche Förderkonzept

Das Kerndokument, das die Tätigkeiten der europäischen Kohäsionspolitik in Polen in der ersten Phase der Mitgliedschaft bestimmte, war das so genannte Gemeinschaftliche Förderkonzept (Community Support

Framework), das Ende 2003 zwischen der Europäischen Kommission und der polnischen Regierung vereinbart worden war. Es wurde in Anlehnung an den polnischen Nationalen Entwicklungsplan für die Jahre 2004–2006 vorbereitet. Das Gemeinschaftliche Förderkonzept 2004–2006 setzt Aktivitäten in vier grundlegende Richtungen (so genannte Entwicklungsachsen) um:

1. Entwicklung des Unternehmenssektors sowie Anstieg der Beschäftigung,
2. Entwicklung der Humanressourcen,
3. Erhöhung der Investitionen in die Infrastruktur, verbunden mit Wirtschaftswachstum und steigender Lebensqualität,
4. Verbesserung der Bedingungen für die regionale Entwicklung, darunter Entwicklung der ländlichen Gebiete.

Nach Schätzungen der Ausgaben, die im Rahmen des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts getätigt wurden, wurden 52 % aller Mittel für die grundlegende Infrastruktur bestimmt, und zwar hauptsächlich für Transport und Umweltschutz. Über 23 % des Fonds wurden für die Entwicklung des produzierenden Sektors eingesetzt, u.a. für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Landwirtschaft mit über 10 % sowie des Tourismus mit über 3 %. Für die Entwicklung der Humanressourcen wurden ca. 22 % der Finanzmittel bestimmt, aber nur knapp 5 % für Forschung und Entwicklung. Für technische Hilfe und Raumplanung wurden ca. 1 % der Mittel ausgegeben.

Das Gemeinschaftliche Förderkonzept wird aus vier Strukturfonds finanziert, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen

Sozialfonds (ESF), dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) sowie dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF). Die Aufteilung der Mittel im Rahmen dieser Fonds ist in Polen folgendermaßen:

EFRE	60,9 %	4.652,8 Mio. Euro
ESF	22,9 %	1.748,9 Mio. Euro
EAGFL	13,8 %	1.055 Mio. Euro
FIAF	2,4 %	178,6 Mio. Euro

Mit diesen Mitteln werden die sieben Operativen Programme (s. Tab.1 auf S. 5) mitfinanziert.

Die Finanzierung der Programme

Die Gesamtsumme der öffentlichen Mittel (Strukturfonds, Kohäsionsfonds, staatliche Mittel), die in die Umsetzung des Nationalen Entwicklungsplans 2004–2006 einfließen, beträgt 14.891,5 Mio. Euro. Davon stammen 11.368,6 Mio. Euro, d.h. 76,3 % der Gesamtsumme, aus EU-Mitteln. Diese werden in den Jahren 2004 bis Ende 2008 ausgegeben; im Fall des Kohäsionsfonds sogar bis 2010. Im Jahr 2007 begann die Einlösung eines weiteren Budgets der Kohäsionspolitik für die Jahre 2007–2013. Bisher hatte Polen nur einige operative Programme für 2007–2013 vereinbart; Ende 2007 begannen nun die ersten einleitenden Arbeiten für diese Programme. Wenn man also die Frage der Abrufung der EU-Mittel für Herbst 2007 analysiert, kann man sich allein auf die Programme beziehen, die für die Jahre 2004–2006 vorbereitet worden waren.

Aus dem EU-Anteil von 11.368,6 Mio. Euro für die Umsetzung des Nationalen Entwicklungsplans 2004–2006 stammen 7.635,3 Mio. Euro (67,2 %) aus den Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL, FIAF). Von dieser Summe werden 7.320,7 Mio. Euro für die Umsetzung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (die operativen Programme) eingesetzt und 314,6 Mio. Euro für die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG und EQUAL.

Für die Verwirklichung der Entwicklungsprogramme, die aus den Strukturfonds mitfinanziert werden, werden aus polnischen öffentlichen Mitteln 2.864,1 Mio. Euro bereitgestellt. Das bedeutet, dass die Gesamtsumme der öffentlichen Mittel für die aus den Strukturfonds mitfinanzierten Programme 10.496,7 Mio. Euro beträgt und sich die Mitfinanzierung seitens der EU auf 72,7 % beläuft.

In der Hauhaltsperiode 2004–2006 fließen zusätzlich 3.733,3 Mio. Euro aus den Mitteln des Kohäsionsfonds nach Polen, von denen 50 % für Vorhaben in den Bereichen Transport und Infrastruktur des Umweltschutzes bestimmt sind. In die Verwirklichung von Projekten, die vom

Kohäsionsfonds mitfinanziert werden, gehen insgesamt ca. 661,5 Mio. Euro aus polnischen öffentlichen Mitteln ein. Die Gesamtsumme der öffentlichen Mittel für die Umsetzung der Projekte des Kohäsionsfonds beträgt also 4.394,8 Mio. Euro und die Höhe der Zufinanzierung aus EU-Mitteln 84,9 %.

Neben den öffentlichen Mitteln für die Umsetzung des Nationalen Entwicklungsplans 2004–2006 gibt es auch private Mittel. Der Gesamtwert der privaten Beiträge beläuft sich schätzungsweise auf 1.818 Mio. Euro, was die Gesamtsumme der beteiligten Mittel zur Umsetzung des Nationalen Entwicklungsplans auf 16.709,5 Mio. Euro erhöht. Nach Schätzungen verteilen sich die EU-Mittel (11.368,6 Mio. Euro) für die Umsetzung der Ziele der Strukturpolitik in Polen 2004–2006 auf:

- Strukturfonds: insgesamt 67,2 % (7.635,3 Mio. Euro)
- Kohäsionsfonds: insgesamt 32,8 % (3.733,3 Mio. Euro)

In den einzelnen operativen Programmen, die das Gemeinschaftliche Förderkonzept umsetzen, verteilen sich die Mittel aus den Strukturfonds (7.320,7 Mio. Euro) folgendermaßen:

Programm	% der Gesamt-mittel	Mio. Euro
SOP »Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft«	17,8	1.300,0
SOP »Entwicklung der Humanressourcen«	17,3	1.270,4
SOP »Restrukturierung und Modernisierung der Lebensmittelbranche und Förderung der ländlichen Entwicklung«	14,4	1.055,0
SOP »Förderung der Fischerei u. Fischverarbeitung«	2,4	178,6
SOP »Förderung des Transports und der Meereswirtschaft«	8,6	627,2
IOP für regionale Entwicklung	39,2	2.869,5
OP »Technische Hilfe«	0,3	20,0

SOP – Sektorales Operatives Programm

IOP – Integriertes Operatives Programm

OP – Operatives Programm

Für die Verwirklichung der Programme des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts wurden insgesamt

4,1 % der Gesamtmittel der Strukturfonds vorgesehen.

Polen hat seit dem 1. Januar 2004 das formale Recht, Mittel aus dem Kohäsionsfonds der Europäischen Union abzurufen (obwohl der Beitritt zur EU erst am 1. Mai 2004 erfolgte). Allerdings verursachten Verzögerungen bei der Vorbereitung der administrativen Strukturen und die langen Bewilligungsprozeduren der Europäischen Union für die polnischen Programme ernsthafte Verzögerungen bei der Umsetzung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts 2004–2006. In Abhängigkeit vom Programm kann dies bis zu anderthalb Jahre dauern.

Im September 2007 (dies sind die aktuellsten Daten aus dem Ministerium für Regionale Entwicklung) erhielten die Empfänger der Operativen Programme, die aus den Strukturfonds der EU kofinanziert werden, auf dem Weg der Refinanzierung fast 950,6 Mio. Zloty (ca. 250,1 Mio. Euro) aus den entsprechenden Budgets. Damit stieg die Auszahlungssumme an die Empfänger seit Beginn der Umsetzung der Kohäsionspolitik in Polen auf über 18,72 Mrd. Zloty, was 56,97 % der für die Jahre 2004–2006 verfügbaren Allokation bedeutet. Das Tempo des Abrufs der EU-Mittel steigt systematisch von Monat zu Monat. Nach Einschätzung der polnischen Regierung besteht kein größeres Risiko, die EU-Mittel innerhalb des von der EU geregelten zeitlichen Rahmens zu nutzen, insbesondere was die Strukturfonds betrifft.

Laut Stand von Ende September 2007 für die Operativen Programme überstieg der Wert der beantragten Unterstützung bereits 100 % der Allokation aus den Strukturfonds für die Jahre 2004–2006. Der Gesamtwert der formal korrekt eingereichten Anträge von Beginn der Aktivierung dieser Programme an betrug Ende September 2007 über 72,92 Mrd. Zloty, was 221,9 % der Allokation für die Jahre 2004–2006 bedeutet. Im September 2007 wurden mit den Empfängern Verträge über die Projektzufinanzierung aus den Mitteln der EU-Strukturfonds über einen Wert von über 485 Mio. Zloty unterschrieben. Damit stieg die Gesamtsumme der vertraglich gebundenen Mittel Ende September 2007 auf über 32,5 Mrd. Zloty, was 98,8 % der Polen zugänglichen Allokation für die Jahre 2004–2006 ist.

Unterschiedlich genutzte Programme

Die größte Refinanzierung aus den programmgebundenen Budgets gab es für die Empfänger im Rahmen der folgenden drei Programme: des Integrierten Operativen Programms für regionale Entwicklung (64,5 % der zugänglichen Allokation), des Sektoralen Operativen Programms »Restrukturierung und Modernisierung der Lebensmittelbranche und Förderung der ländlichen Ent-

wicklung« (63,8 % der Allokation) sowie des Sektoralen Operativen Programms »Entwicklung der Humanressourcen« (57,7 %). Das niedrigste Auszahlungsniveau lag im September 2007 im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIIA vor (37,1 %). Diese Ergebnisse weisen auf eine sehr starke Mobilisierung der regionalen und lokalen Selbstverwaltungen hin, die an der Einführung des Operativen Programms für regionale Entwicklung teilnehmen. Darüber hinaus ist dies ein indirekter Beweis für die Wirksamkeit der Verwaltungsreformen in Polen in den 1990er Jahren, die die lokalen und regionalen Selbstverwaltungen eingeführt hatten. Interessant ist außerdem, dass in der folgenden Haushaltperiode der Kohäsionspolitik (2007–2013) 16 Regionalprogramme (eins in jeder Woiwodschaft) eingeführt wurden, die jeweils von den regionalen Selbstverwaltungen bewirtschaftet werden. Am schwächsten werden Programme zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit realisiert, wobei eine Reihe von Verzögerungen durch die polnischen Partner verursacht wird. Das betrifft insbesondere die Kooperation an der östlichen Grenze. Beispielsweise wurden im Rahmen der in Zusammenarbeit mit Litauen und Russland umgesetzten Priorität nur ca. 18 % der Mittel genutzt. Zum Vergleich: Die Priorität an der polnisch-slowakischen Grenze wurde mit über 71 % der Mittel umgesetzt.

Im Vergleich zu den Aufwendungen der Strukturfonds verläuft die Umsetzung von Projekten im Rahmen des Kohäsionsfonds, d.h. von großen Investitionen in die Infrastruktur von Transport und Umweltschutz, wesentlich schlechter. Nach den Daten der Europäischen Kommission* wurden von den vorgesehenen Mitteln nur 676 Mio. Euro, das sind ca. 16 %, ausgegeben. Dies ist das schlechteste Ergebnis der Mittelabrufung unter den neuen EU-Mitgliedsländern. Zum Beispiel nutzte Malta bisher 49 % der Mittel dieses Fonds, die Slowakei 32 %, Tschechien 30 % und Ungarn 23 %. Verzögerungen bei der Auszahlung der genannten Fonds sind hauptsächlich auf die komplizierten Ausschreibungsprozeduren zurückzuführen. Diese verursachen u.a., dass die investiven Arbeiten aufgrund der Absagen von zahlreichen Unternehmen, die im Ausschreibungsverfahren abgelehnt worden sind, nicht begonnen werden können. Darüber hinaus wären die Schwierigkeiten, Grund zu erwerben sowie die schnell steigenden Investitionskosten (steigende Preise für Baumaterial und Arbeitskosten) zu nennen. Ein weiteres Problem stellt der Markt an qualifizierten Arbeitnehmern dar (in den letzten zwei Jahren sind fast 2 Mio. Menschen aus Polen emigriert).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in Polen keine größeren Gefahren für die Ausschöpfung

* EU Budget Financial Report, European Commission, Brussels 2007

der Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL und FIAF) bestehen, die für den Zeitraum 2004–2006 vorgesehen sind und bis Ende 2008 ausgezahlt werden. Allerdings ist der Verlust finanzieller Mittel aus dem Kohäsionsfonds möglich, deren Abrufung bisher sehr schleppend verläuft. Hier gibt es aber die Möglichkeit, die Mittel bis Ende 2009 auszuzahlen, was die Nutzung des Fonds verbessern könnte. Von Bedeutung ist auch, dass das Niveau der Umsetzung von EU-Programmen in der Anfangsphase am niedrigsten war, später aber systematisch gestiegen ist. Darüber hinaus traf die polnische Regierung in der letzten Zeit eine Reihe legislativer und organisatorischer Entscheidungen, um die Ausschöpfung der EU-Mittel zu erleichtern.

Als gewisses Problem könnte sich erweisen, die für die Zeitspanne 2007–2013 erarbeiteten Programme praktisch umzusetzen. Im Rahmen der Kohäsionspolitik erhielt Polen für diesen Zeitraum die Möglichkeit, fast 60 Mrd. Euro zu investieren, also fünf Mal mehr als in den Jahren 2004–2006. Das bedeutet, dass die polnische Regierung in den nächsten Monaten versuchen wird, die Verspätungen aufzuholen und die Mittel für 2004–2006 zu nutzen. Gleichzeitig beginnen die Vertragsabschlüsse und die Auszahlung bedeutend größerer Fonds für die nächste Phase der Kohäsionspolitik.

Übersetzung aus dem Polnischen: Silke Plate

Über den Autor

Dr. Tomasz Grzegorz Grosse ist am Instytut Spraw Publicznych (Institut für Öffentliche Angelegenheiten), Warschau, Experte insbesondere für die Kohäsionspolitik der Europäischen Union und die Bewirtschaftung öffentlicher Mittel in den neuen Mitgliedsländern. Sein zuletzt erschienenes Buch »Innowacyjna gospodarka na periferiach?« (Innovative Wirtschaft an der Peripherie?), 2007, befasst sich u.a. mit den Möglichkeiten, Entwicklungen in den schwächer ausgebildeten und peripheren Regionen in Europa zu initiieren.

Tabellen und Grafiken

Zahlen und Statistiken zur Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik in Polen

Tabelle 1: Entwicklungsachsen des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts sowie deren Umsetzungsinstrumente

Entwicklungsachsen	Umsetzungsinstrumente – Gemeinschaftliches Förderkonzept
Entwicklung des Unternehmenssektors sowie Anstieg der Beschäftigung	SOP »Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft«, Ministerium für Wirtschaft
Entwicklung der Humanressourcen	SOP »Entwicklung der Humanressourcen«, Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik
Anstieg der Investitionen im Bereich Infrastruktur verbunden mit Wirtschaftswachstum und Steigerung der Lebensqualität	SOP Transport, Ministerium für Infrastruktur
Verbesserung der Bedingungen für die regionale Entwicklung, darin Entwicklung der ländlichen Gebiete	IOP für regionale Entwicklung, Ministerium für Regionale Entwicklung / SOP Operatives Programm »Restrukturierung und Modernisierung der Lebensmittelbranche und Förderung der ländlichen Entwicklung«, Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung / SOP »Förderung der Fischerei und Fischverarbeitung«, Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung / OP Technische Hilfe, Ministerium für Regionale Entwicklung

SOP – Sektorales Operatives Programm

IOP – Integriertes Operatives Programm

OP – Operatives Programm

Quelle: Tomasz Grzegorz Grosse