

Wersja robocza, 7 lipca 2010 r.

Stanowisko Rządu RP ws. przyszłości Polityki Spójności po 2013 r.

„Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe UE”

Niniejsze stanowisko Rządu RP ma na celu uszczegółowienie koncepcji dot. przyszłości Polityki Spójności (PS), zawartych w stanowisku ze stycznia 2008 r.¹. Została przedstawiona w nim wizja Polityki Spójności jako instrumentu realizacji celów pro-rozwojowych całej Wspólnoty, uwzględniającego zmieniające się priorytety i wyzwania, stojące przed UE. Podkreślano, że Polityka Spójności, jako „promotor” zintegrowanego podejścia w sposób kompleksowy, uwzględniający aspekty gospodarcze, społeczne i terytorialne przyczynia się do zwiększenia potencjału rozwojowego i konkurencyjności globalnej wszystkich europejskich regionów. Wskazywano na pozytywne efekty realizacji programów PS, zwłaszcza w obszarze konwergencji instytucjonalnej, poprzez nadawanie impulsów do wdrażania nowoczesnych modeli wieloletniego i wieloszczeblowego zarządzania. **Tym samym, Rząd RP potwierdził, że Polityka Spójności powinna być kontynuowana w przyszłym okresie programowania, mając umocowanie w Traktacie i działając w oparciu o sprawdzony system realizacji.**

Debata nad przyszłym kształtem Polityki Spójności toczy się już blisko trzy lata. Rząd RP podjął w tym czasie szereg przedsięwzięć zarówno na forum wspólnotowym, jak i krajowym, które były stymulowane przez tak ważne wydarzenia jak publikacja Zielonej Księgi ds. spójności terytorialnej², *Reflection Paper* komisarz Danuty Hübner, *Orientation Paper* komisarza Pawła Sameckiego, czy wizja reformy PS zawarta w raporcie prof. Fabrizio Barca pt. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*.

Doświadczenia z wdrażania programów w obecnej i poprzedniej perspektywie, negocjacji dwóch pakietów uproszczeniowych, wyniki prowadzonych prac analityczno-ewaluacyjnych czy opracowanie Raportów Strategicznych 2010 również przyniosły szereg wniosków dla przyszłego kształtu Polityki Spójności i jej mechanizmów implementacyjnych.

Na dotychczasowe wyniki debaty wpływ miały także równoległe toczące się debaty europejskie ws. przeglądu budżetu, czy nowej strategii gospodarczej Europa 2020. Polityka Spójności została zidentyfikowana w nich jako jedna z ważnych polityk wspólnotowych przyczyniających się do realizacji celów strategii Europa 2020, która powinna w związku z tym utrzymać swoje ważne miejsce w budżecie UE. Jednak, zdaniem rządu RP, zabrakło w tych debatach szerszego spojrzenia na Politykę Spójności jako politykę rozwojową, o ugruntowanym systemie wdrażania i wielosektorowym podejściu do rozwoju, czego wyrazem były pojawiające się propozycje idące w kierunku fragmentaryzacji działań rozwojowych UE przez tworzenie nowych funduszy sektorowych, czy wyłączenie Europejskiego Funduszu Społecznego z systemu Polityki Spójności oraz propozycje zmian w systemie realizacji Polityki Spójności nie poparte analizą i dowodami.

¹Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 r., przyjęte przez KERM w dn. 30 stycznia 2008 r. Stanowisko to powstało w oparciu o propozycje przedstawione wcześniej w nieoficjalnym dokumencie problemowym powstałym w MRR pt. „Polityka spójności po 2013 r. Pożądane kierunki reformy”.

² Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Zielonej Księgi dot. spójności terytorialnej, przyjęte przez KERM w dn. 24 lutego 2009 r.

Obecnie Unia Europejska przechodzi trudny okres kryzysu gospodarczego i finansowego, co odbija się także na niej jako wspólnocie politycznej. Toczące się aktualnie debaty nt. koniecznych działań i rozwiązań powinny doprowadzić do strategii rozwoju stanowiących bezpośrednią i kompletną odpowiedź nie tylko na obecny kryzys, ale również na wizję rozwoju, jaki Europa chce osiągnąć do roku 2020. Zdaniem rządu RP, Polityka Spójności nie tylko ułatwia przetrwanie kryzysu, ale również zapewnia ciągłość realizacji długofalowych celów rozwojowych. W związku z powyższym, nadszedł czas podjęcia konkretnych decyzji w odniesieniu do jej przyszłej roli, relacji z innymi politykami wspólnotowymi, jak również jej kształtu po 2013 r.

Propozycje zawarte w niniejszym stanowisku stanowią podsumowanie dotychczasowych prac administracji polskiej nad przyszłością Polityki Spójności oraz zebranych doświadczeń z procesu jej realizacji będącego przedmiotem licznych analiz i ewaluacji³. **Mamy nadzieję, że zostaną wykorzystane w pracach nad 5 Raportem Kohezyjnym, programowaniem działań w ramach strategii Europa 2020 i przyszłych wieloletnich ram finansowych oraz będą promować politykę opartą na faktach i obiektywnych danych (*evidence-based policy*).**

Rząd RP proponuje wzmocnienie wpływu Polityki Spójności na rozwój UE oraz wzmocnienie jej efektywności i skuteczności poprzez:

- **STRATEGICZNE PODEJŚCIE** Dalszy rozwój gospodarczy, społeczny i terytorialny UE wymaga od najważniejszych aktorów wzmocnienia strategicznego podejścia do rozwoju i większej koordynacji działań m.in. poprzez takie mechanizmy jak: otwarta debata z udziałem wielu partnerów prowadzona przez Komisję Europejską, lepsze wykorzystanie ewaluacji i raportowania strategicznego (realizacja koncepcji *evidence-based policy*), wzmocnienie instytucjonalne oraz zreformowany system dokumentów strategicznych na poziomie unijnym, krajowym.
- **KOORDYNACJA** Planowane działania między poszczególnymi politykami UE oraz w ramach Polityki Spójności powinny być wzajemnie skoordynowane w oparciu o strategiczne i wielosektorowe podejście do rozwoju. Polska sprzeciwia się propozycjom tworzenia nowych instrumentów sektorowych oraz wyłączenia z Polityki Spójności Europejskiego Funduszu Społecznego, ponieważ miałyby to bardzo negatywny wpływ na spójność programowania, skuteczność koordynacji, a w efekcie na efektywność polityk UE.
- **ARCHITEKTURA CELÓW** Układ przyszłych celów Polityki Spójności powinien odzwierciedlać dotychczasowy podział na osobne Cele dla regionów słabiej (Cel 1) i lepiej (Cel 2) rozwiniętych. Regiony przejściowe powinny stanowić część Celu 1. Różnice między poszczególnymi Celami powinny być widoczne zarówno w poziomie alokacji środków (koncentracja na regionach najslabiej rozwiniętych), jak i zakresie finansowanych działań. Europejska współpraca terytorialna powinna pozostać osobnym celem Polityki

³ Krajowa Jednostka Oceny (KJO) przeprowadziła do tej pory ponad 100 badań ewaluacyjnych, podczas gdy wszystkie instytucje zaangażowane w realizację Polityki spójności w poprzednim i obecnym okresie programowania ponad 400.

Spójności

- **KONCENTRACJA TEMATYCZNA** Priorytety Polityki Spójności muszą odzwierciedlać wizję rozwoju prezentowaną w dokumentach programowych Europa 2020, uwzględniając jednocześnie różne punkty startowe państw członkowskich i regionów oraz ich wyzwania i szanse rozwojowe. W ten sposób zapewniona zostanie większa koncentracja tematyczna przy jednoczesnej elastyczności uzależnionej od różnego poziomu rozwoju regionów UE.
- **WARUNKOWOŚĆ** Ważnym elementem wzmacniającym efektywność i skuteczność Polityki Spójności będzie szersze zastosowanie mechanizmów warunkowości (*conditionality*) - przede wszystkim w postaci zachęt, także finansowych, a nie tylko sankcji i kar powiązanych z polityką makroekonomiczną.
- **PODEJŚCIE TERYTORIALNE** Asymetryczne oddziaływanie wyzwań oraz różnorodność punktów startowych państw członkowskich oraz ich regionów narzuca konieczność zastosowania podejścia terytorialnego zarówno w warstwie strategicznej jak i operacyjnej polityk UE. Przyszła Polityka Spójności powinna kontynuować i wzmacniać takie podejście w swoim systemie, jak i przenosić najlepsze praktyki na pozostałe polityki rozwojowe UE.
- **REFORMA SYSTEMU WDRAŻANIA** Ramy prawne i instytucjonalne dla Polityki Spójności w kolejnym okresie programowania muszą przynieść usprawnienie procesu wdrażania i zwiększenie jej efektywności. Kwestie zgodności proceduralnej i tempa absorpcji środków nie mogą przeważać nad skutecznym i efektywnym planowaniem interwencji. Koszty i obciążenia administracyjne po stronie instytucji zarządzających i wdrażających jak i po stronie beneficjenta muszą się zmniejszyć.

*1. Dalszy rozwój gospodarczy, społeczny i terytorialny UE wymaga od najważniejszych aktorów wzmocnienia strategicznego podejścia do rozwoju i większej koordynacji działań m.in. poprzez takie mechanizmy jak: otwarta debata z udziałem wielu partnerów prowadzona przez Komisję Europejską, lepsze wykorzystanie ewaluacji i raportowania strategicznego (realizacja koncepcji *evidence-based policy*), wzmocnienie instytucjonalne oraz zreformowany system dokumentów strategicznych na poziomie unijnym, krajowym.*

- Komisja Europejska powinna prowadzić **otwartą debatę dotyczącą kwestii strategicznych** z przedstawicielami różnych środowisk, budując na zasadzie partnerstwa sieci współpracy oraz wykorzystując do tego dostępne narzędzia takie jak wyniki badań ewaluacyjnych i raporty strategiczne. Komisja wraz z partnerami powinna promować Politykę Spójności jako politykę opartą na obiektywnych informacjach uzyskiwanych w procesie monitorowania i ewaluacji i w ten sposób realizować koncepcję *evidence-based policy*. Powołanie stałej grupy wysokiego szczebla przy Komisji (na wzór obecnie działającej High Level Group), której przedmiotem prac

byłyby analiza informacji uzyskanych w procesie ewaluacji i raportowania strategicznego oraz strategicznych wydarzeń na arenie europejskiej mających wpływ na Politykę Spójności, mogłoby znacznie podnieść poziom tej debaty.

- Potrzebne jest również większe zaangażowanie szczebla politycznego w poszczególnych państwach członkowskich. Odpowiednim forum dla takiej dyskusji byłaby formacja **Rady ds. polityki spójności**, w której brałoby udział ministrowie odpowiedzialni za tą Politykę. Innym rozwiązaniem byłoby spotkanie tych ministrów w ramach Rady ds. ogólnych. **Debata nad przyszłością Polityki Spójności powinna być ściśle powiązana z debatą na temat celów rozwojowych UE.**
- Rząd RP stoi na stanowisku, że elementem strategicznego podejścia i warunkiem wzmocnienia koordynacji programowej między różnymi politykami UE jest **znaczące podniesienie jakości unijnych i krajowych dokumentów strategicznych**. Jej celem powinno być uzyskanie rzeczywistej (a nie jedynie formalnej) synergii między nimi od samego początku procesu planowania strategicznego, przez wdrażanie, aż po sprawozdawczość i ewaluację.
- Polska popiera propozycję stworzenia **Jednolitych Ram Strategicznych (JRS)**, przedstawiających spójną wizję realizacji celów strategii Europa 2020 przez wszystkie budżetowe polityki i fundusze unijne, a przynajmniej przez te, które funkcjonują w ramach kompetencji dzielonych (przede wszystkim fundusze i instrumenty Polityki Spójności, Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Rybacki). Taki dokument powinien zastąpić obecne Strategiczne Wytyczne Wspólnoty oraz inne podobne dokumenty unijne, stanowiąc jeden punkt odniesienia z jednej strony dla oceny poszczególnych polityk, a z drugiej strony dla stworzenia krajowych dokumentów strategicznych.
- Przyjęcie JRS umożliwiłoby w dalszej kolejności opracowanie **dokumentu strategicznego na poziomie krajowym, który powinien być swoistą „umową” między Komisją Europejską a państwem członkowskim**, gdzie określono by: 1) plany wykorzystania przyznanej alokacji dla poszczególnych funduszy; 2) sposób wsparcia polityk krajowych zgodnie z zasadą dodatkowości oraz wsparcia powiązanych reform strukturalnych; 3) sposób mierzenia postępu w osiągnięciu celów strategicznych zdefiniowanych na poziomie krajowym oraz katalog mechanizmów warunkowości; 4) wymiar terytorialny planowany działań, ze szczególnym uwzględnieniem działań dla obszarów miejskich, wiejskich, transgranicznych i transnarodowych, czy makroregionów w wymiarze europejskim i krajowym.
- W dalszej kolejności, **programy operacyjne** powinny w sposób bardziej szczegółowy określać w jaki sposób ich cele operacyjne będą osiągane w perspektywie 3 i 7-letniej (co umożliwi dokonanie kompleksowego przeglądu postępów w średnim okresie). Zastosowane w nich wskaźniki, głównie produktu (wraz z zakładanymi wartościami w średnim okresie i na koniec okresu programowania) **powinny mierzyć efekty podjętych interwencji**, a nie (jak to obecnie często bywa) zmiany w ogólnej sytuacji ekonomiczno-społecznej czy makroekonomicznej. Cele operacyjne i towarzyszące im wskaźniki

powinny w jeszcze większym stopniu zachęcać instytucje do realizacji projektów wspierających przekształcenia strukturalne, a nie projekty najłatwiejsze.

Strategiczne podejście do rozwoju wymaga większej koordynacji działań w ramach samej Polityki Spójności, jak i między poszczególnymi politykami UE.

2. Planowane działania między poszczególnymi politykami UE oraz w ramach Polityki Spójności powinny być wzajemnie skoordynowane w oparciu o strategiczne i zintegrowane podejście do rozwoju. Polska sprzeciwia się propozycjom tworzenia nowych instrumentów sektorowych oraz wyłączenia z Polityki Spójności Europejskiego Funduszu Społecznego, ponieważ miałyby to bardzo negatywny wpływ na spójność programowania, skuteczność koordynacji, a w efekcie na efektywność polityk UE.

- **W dobie ograniczeń budżetowych nie można sobie pozwolić na tworzenie nowych, sektorowych narzędzi polityki rozwoju kosztem istniejących, a zwłaszcza Polityki Spójności.** Byłoby to czasochłonne, energochłonne i kosztowne. Stąd też, musimy należycie wykorzystać siłę drżemiącą w istniejących unijnych politykach i instrumentach. Przykładem idącym w dobrym kierunku są synergie, jakie zostały utworzone w obecnym okresie programowania między funduszami Polityki Spójności a 7 Programem Ramowym. Ten trend powinien być kontynuowany. **Podobne mechanizmy powinny zostać stworzone także dla funduszy wspierających rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo, transport, energię i zmiany klimatyczne.** Większa harmonizacja przepisów oraz koordynacja działań między ww. funduszami powinna nastąpić zarówno na poziomie programowania, jak i implementacji. Potrzebne jest przy tym powstanie na poziomie unijnym wspólnych wytycznych dla różnych obszarów działań (np. polityki miejskiej) pokazujących wykorzystanie funduszy różnych polityk europejskich.
- Należy również uporządkować proces weryfikacji zgodności procedur z politykami unijnymi - Polityka Spójności nie może być dalej zakładnikiem tych polityk. Zasady dotyczące zamówień publicznych, środowiska, pomocy publicznej są zasadami horyzontalnymi dotyczącymi wszystkich działań i projektów, niezależnie od ich współfinansowania ze środków unijnych. Polska nie postuluje obniżenia wymagań w zakresie zamówień, czy ochrony środowiska, ale postuluje, aby zakres i częstotliwość kontroli procedur były takie same, niezależnie od źródła finansowania. **Listę kryteriów zgodności Polityki Spójności z ww. politykami regulacyjnymi należy jasno określić na poziomie unijnym, np. w przyszłym rozporządzeniu ogólnym.** Lista ta powinna wskazywać dwie podstawowe grupy obszarów:
 - podstawowe, których ewentualne naruszenia grożą poważnymi szkodami dla unijnego budżetu, dla konkurencji na rynku unijnym lub dla środowiska naturalnego i w związku z tym wymagają działań korygujących w aspekcie finansowym lub rzeczowym (np. korekty finansowe) – obszary te byłyby obowiązkowo weryfikowane na etapie aplikowania o środki i ich rozliczania oraz prowadzonych działań kontrolnych,
 - pozostałe, dotyczące w przeważającej większości aspektów proceduralnych, uchybienie którym nie rodzi powyższych ryzyk – nie podlegałyby one procedurom

sprawdzającym i kontrolnym na etapie audytów wspólnotowych i krajowych – ich ewentualne stwierdzenie nie będzie wymagało stosowania korekt finansowych, a jedynie podjęcia działań indywidualnych lub systemowych zapobiegających ich powtórzeniu w przyszłości.

- Natomiast wzmocnienie koordynacji polityk krajowych i unijnych powinno zmierzać ku **większemu zmotywowaniu państw członkowskich do przeprowadzania koniecznych reform strukturalnych**. Wszystkie państwa członkowskie powinny obligatoryjnie przedstawić w jaki sposób Polityka Spójności – a najlepiej wszystkie polityki unijne – jest powiązana z politykami krajowymi. Wymusiłoby to na państwach członkowskich lepsze zaplanowanie zawczasu krajowych działań publicznych i roli wsparcia unijnego. Ze względu na dużą rolę **zasady dodatkowości** w tej reformie, należy równocześnie podjąć kolejne kroki w kierunku **doskonalenia metodologii weryfikacji przestrzegania tej zasady**.
- Integralność wewnętrzna Polityki Spójności i wielosektorowe podejście do rozwoju będące jej cechą charakterystyczną powinno zostać utrzymane **przez większą koordynację jej wszystkich funduszy i instrumentów**. Rozwój jest procesem wieloczynnikowym i stąd wszelkie próby wydzielenia któregoś z funduszy Polityki Rząd RP uważa za niezgodne ze zintegrowanym i strategicznym podejściem do rozwoju, co może prowadzić do fragmentacji działań rozwojowych i braku ich efektów. Konieczna jest w tym celu **większa integracja programowa funduszy Polityki Spójności, przez zbliżenie zasad ich implementacji, np. kryteriów kwalifikowalności**.
- Obecne zasady dot. monofunduszowości są przyczyną osłabionej efektywności osobno działających funduszy. Najefektywniejszym rozwiązaniem byłoby umożliwienie realizacji programów wielofunduszowych, w ramach których środki z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) umożliwiłyby realizację zintegrowanych projektów mających na celu realizację priorytetów tych funduszy.
- Alternatywnym rozwiązaniem jest **reforma istniejącego mechanizmu finansowania krzyżowego (cross-financing)**. Po pierwsze, zakres wydatków kwalifikowanych w ramach każdego z funduszy powinien zostać zmodyfikowany, dopuszczając takie inwestycje w środki miękkie lub twarde, które są faktycznie konieczne do osiągnięcia priorytetów funduszy i celów poszczególnych projektów. Po drugie, wysokość limitów powinna zostać zwiększona i zróżnicowana w zależności od poszczególnych obszarów i operacji. Mechanizm *cross-financingu* powinien umożliwiać implementację projektów nastawionych na realizację celów łączących priorytety różnych funduszy, a więc swym kształtem i rolą powinien w jak największym stopniu zbliżyć się do koncepcji projektów zintegrowanych.
- Europejski Fundusz Społeczny jest i musi pozostać integralnym instrumentem Polityki Spójności, wspierającym te działania z zakresu polityki zatrudnienia, edukacji, wykluczenia społecznego czy reform instytucjonalnych, które stanowią ważne obszary rozwoju każdego terytorium. Efektywna realizacja celów w powyższych obszarach nie byłaby jednak możliwa gdyby nie równoległe działania wspierające te priorytety,

finansowane z dwóch pozostałych funduszy – EFRR i FS, czy innych instrumentów systemu Polityki Spójności. W opinii Rządu RP, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna może być w pełni osiągnięta jedynie dzięki zintegrowanemu podejściu do realizacji wyznaczonych celów, z wykorzystaniem EFS, EFRR oraz FS. **W związku z tym, skuteczność a przez to widoczność działań unijnych w ww. obszarach związanych ze strategią Europa 2020 będzie znacznie wyższa, jeśli będą one realizowane według wspólnej strategii w ramach Polityki Spójności, niż osobno.** Jednocześnie Polska dostrzega potrzebę zapewnienia silniejszej koordynacji instrumentów finansowych w obszarze polityki społecznej. Koegzystencja różnych instrumentów reagujących na te same problemy społeczne prowadzi do rozdrobnienia wsparcia i w efekcie do słabszej efektywności ich oddziaływania, **dlatego instrumenty takie jak EFG, przy zachowaniu celów, dla których zostały ustanowione, powinny być zintegrowane z Europejskim Funduszem Społecznym.**

3. Układ przyszłych celów Polityki Spójności powinien odzwierciedlać dotychczasowy podział na osobne Cele dla regionów słabiej (Cel 1) i lepiej (Cel 2) rozwiniętych. Regiony przejściowe powinny stanowić część Celu 1. Różnice między poszczególnymi Celami powinny występować zarówno w poziomie alokacji środków (koncentracja na regionach naj słabiej rozwiniętych), jak i zakresie finansowanych działań. Europejska współpraca terytorialna powinna pozostać osobnym celem Polityki Spójności.

- W opinii Rządu RP wsparcie w ramach EFRR i EFS, jako wzajemnie uzupełniających się instrumentów powinno obejmować wszystkie regiony UE bez względu na ich przynależność do określonego Celu w ramach Polityki Spójności UE. System kwalifikowalności do wsparcia państw członkowskich w ramach Funduszu Spójności (FS) powinien odpowiadać dotychczasowym zasadom, gdzie wsparcie udzielne jest tym państwom, których produkt narodowy brutto (PNB) na osobę mierzony parytetem siły nabywczej wynosi mniej niż 90 % średniego PNB w UE.
- **Regiony Celu 1** muszą mieć zapewnioną możliwość realizacji działań odpowiednich do ich poziomu rozwoju, takich jak wsparcie infrastruktury, wzmocnienie instytucji, zintegrowany rozwój lokalny, czy dostęp do usług.
- Regiony przekraczające poziom 75% PKB na mieszkańca i jednocześnie zaliczone w obecnej perspektywie finansowej do Celu 1 Polityki Spójności, z wyłączeniem regionów tzw. efektu statystycznego powinny zostać objęte **mechanizmem przejściowym**, którego poziom wsparcia nie powinien znacząco odbiegać od tego, który by otrzymały będąc w Celu 1 Polityki Spójności. Alokacja finansowa na poszczególne lata perspektywy finansowej dla tych regionów powinna być bardziej równomiernie rozłożona. Zakres tematyczny wsparcia, poziom koncentracji tematycznej, oraz rodzaje dostępnych funduszy strukturalnych powinny być możliwie zbliżone do obowiązujących dla regionów Celu 1.
- Należy jednocześnie rozważyć konieczność wprowadzenia **specjalnych rozwiązań jeśli chodzi o alokację czy poziomy współfinansowania dla regionów stołecznych (capital regions)**, pełniących specyficzne funkcje administracyjne, czy finansowe, które są

powodem ich wyższego poziomu rozwoju na tle kraju, ale w ramach których istnieją znaczące wewnątrzregionalne dysproporcje rozwojowe. Takim regionem jest Mazowsze, chociaż podobne przykłady można znaleźć również w innych krajach UE.

- Regiony, które są na wyższym poziomie rozwoju powinny dalej otrzymywać odpowiednie wsparcie w ramach Polityki Spójności (**w ramach Celu 2**), które pomoże tym regionom w kontynuowaniu reform strukturalnych. Dotychczasowe regiony przejściowe również powinny zachować możliwość uczestniczenia w tej polityce w ramach Celu 2. Katalog działań możliwych do realizacji w regionach Celu 2 powinien być w większym stopniu ograniczony, lecz uwzględniający działania finansowane z różnych funduszy i instrumentów Polityki Spójności.
- Rząd RP stoi na stanowisku, że obecny wyodrębniony Cel Polityki Spójności - **Europejska Współpraca Terytorialna** powinien być kontynuowany, a jego alokacja zwiększona. Cel ten powinien zachować podział na jego obecne dwie ścieżki: transnarodową i transgraniczną, natomiast ścieżka międzyregionalna powinna zostać zreformowana przez włączenie jej działań do poszczególnych programów obejmujących pierwsze dwa komponenty oraz utworzenie programu ukierunkowanego wyłącznie na kreowanie powiązań między różnymi instrumentami wsparcia wspólnotowego na obszarze całej UE. Jednocześnie, należy nadać odpowiednie znaczenie współpracy na granicach zewnętrznych UE i zwiększyć jej efektywność poprzez dążenie do włączenia komponentu współpracy transgranicznej Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa do Polityki Spójności celem harmonizacji przepisów. Zwiększona alokacja w ramach tego Celu powinna być dzielona na poszczególne państwa członkowskie, w których kompetencjach byłoby następnie ich dalsze alokowanie na poszczególne programy współpracy transgranicznej i transnarodowej. Natomiast **przyszłe kryteria alokacji funduszy w ramach tego Celu** powinny uwzględniać nie tylko liczbę ludności, ale także różnice potencjału poszczególnych regionów i specyfikę uwarunkowań poszczególnych regionów.

4. Zasadne jest, aby priorytety Polityki Spójności odzwierciedlały wizję rozwoju prezentowaną w dokumentach programowych Europa 2020, uwzględniając jednocześnie różne punkty startowe państw członkowskich i regionów oraz ich wyzwania i szanse rozwojowe. W ten sposób zapewniona zostanie większa koncentracja tematyczna przy jednoczesnej elastyczności uzależnionej od różnego poziomu rozwoju regionów UE.

- **Lista priorytetów PS powinna być krótsza niż w obecnym okresie programowania.** Jeśli natomiast nie będzie to możliwe, wówczas każde państwo członkowskie powinno dokonać wyboru określonej liczby priorytetów z listy – do obowiązkowych powinny należeć te, które najmocniej są związane ze strategią Europa 2020 np. innowacyjność, efektywność energetyczna, edukacja czy kwestie zatrudnienia i wykluczenia społecznego. Takim priorytetem jest również nowoczesna infrastruktura transportowa, czy ICT będąca narzędziem realizacji celów strategii Europa 2020. Katalog działań możliwych do realizacji w regionach Celu 2 powinien być w większym stopniu ograniczony, lecz uwzględniający działania finansowane z różnych funduszy i instrumentów Polityki Spójności. Na

obowiązkowe priorytety powinno się przeznaczać zdecydowaną większość środków (np. 80% alokacji).

- Natomiast kategorie wydatków w ramach poszczególnych priorytetów powinny być zdefiniowane w taki sposób, aby skoncentrować środki na najważniejszych z punktu widzenia rozwoju danego państwa i regionu priorytetach.
- Obecny system *earmarkingu* nie jest skutecznym narzędziem koncentracji tematycznej, więc należy odejść od tego mechanizmu w przyszłym okresie programowania. **Rząd RP sprzeciwia się zwłaszcza tworzeniu różnych rodzajów *earmarkingów* tematycznych, np. klimatycznego** na poziomie priorytetów Polityki Spójności. Zielony rozwój jest jednym z trzech priorytetów strategii Europa 2020 a działania wspierające go, są już obecnie i powinny być nadal w przyszłości finansowane z puli środków Polityki Spójności. W opinii Rządu polskiego wystarczającym i dużo skuteczniejszym instrumentem od *earmarkingu* są negocjacje dokumentów programowych, które powinny pozwolić określić dostosowany do specyfiki danego państwa członkowskiego podział środków.

Zdaniem rządu RP, większa koncentracja tematyczna na poziomie priorytetów i kategorii wydatków powinna dotyczyć zwłaszcza EFRR, ze względu na jego szeroki zakres wspieranych działań.

5. Ważnym elementem wzmacniającym efektywność i skuteczność Polityki Spójności będzie szersze zastosowanie mechanizmów warunkowości (conditionality) - przede wszystkim w postaci zachęt, także finansowych, a nie tylko sankcji i kar powiązanych z polityką makroekonomiczną.

Jakiegokolwiek instrumenty warunkowości, niezależnie od poziomu ich wprowadzania powinny respektować następujące zasady ogólne: podział kompetencji zgodny z wyznaczonym z Traktacie; przewaga efektywności i skuteczności mechanizmów warunkowości pozytywnej (nagrody finansowe) nad mechanizmami warunkowości negatywnej (kary i sankcje), na co wskazują m.in. badania OECD; uniwersalność ewentualnych mechanizmów warunkowości makroekonomicznej, tzn. objęcie nimi wszystkich budżetowych polityk unijnych realizujących nową strategię Europa 2020; konieczność przeprowadzenia reformy systemu dokumentów strategicznych, uwzględniających różnice w cyklach reform strukturalnych i realizacji Polityki Spójności; wszelkie nowe mechanizmy koordynacji gospodarczej i warunkowości powinny być wprowadzane dla następnego okresu programowania

Biorąc powyższe pod uwagę, rząd RP postuluje:

- Utworzenie **wyspecjalizowanych rezerw strukturalnych w ramach różnych polityk europejskich. Rezerwa Polityki Spójności miałaby na celu** zmotywowanie państw członkowskich do usunięcia tych słabości strukturalnych, których negatywny wpływ na proces wdrażania Polityki Spójności jest dobrze znany i państwu członkowskiemu i Komisji. W drodze negocjacji, Komisja i państwo członkowskie mogłoby ustanowić na poziomie krajowym lub na poziomie danego programu operacyjnego specjalną rezerwę w wysokości 5-10% alokacji, która mogłaby być wykorzystana po 3 lata pod warunkiem, że państwo wykazało postęp w realizacji jasno sprecyzowanych przekształceń

strukturalnych. Brak postępów, pomimo oferowanego przez Komisję wsparcia strategicznego, prowadziłby do utraty środków objętych taką rezerwą/rezerwami na rzecz europejskiej rezerwy. Zasady jej funkcjonowania, metodologia pomiaru postępów i rozdysponowania jej środków powinny być przedstawione w krajowym dokumencie programowym.

- Utworzenie europejskiej rezerwy, zasilanej ze środków utraconych przez państwa członkowskie, tak w wyniku sankcji wynikających z zasad warunkowości, jak i zasady automatycznego anulowania zobowiązań. Podział środków w ramach rezerwy na istniejące programy dokonywałby się według ustalonych z góry kryteriów pomiędzy te kraje, które najlepiej wypełniają zasady warunkowości i z przeznaczeniem na te programy, które wykazały, że najlepiej potrafią wykorzystać środki, w zakresie ograniczonym do działań bezpośrednio związanych z realizacją strategii Europa 2020.
- **Utworzenie spójnego systemu kluczowych wskaźników realizacji (*core indicators*)** pozwalającego na obiektywną ocenę oddziaływania Polityki Spójności oraz jej wkładu do realizacji celów strategii *Europa 2020*. Pozwoli to również na skuteczne i efektywne stosowanie mechanizmów warunkowości w ramach realizacji Polityki Spójności oraz usprawni mechanizmy koncentracji tematycznej. Wskaźniki powinny mierzyć efekty podjętych interwencji, a nie (jak to obecnie często bywa) zmiany z ogólnej sytuacji ekonomiczno-społecznej czy makroekonomicznej.
- Podniesienie skuteczności interwencji Polityki Spójności w osiąganiu jej własnych celów poprzez silniejsze ukierunkowanie tej polityki na wyniki oraz poprzez:
 - a. Modyfikację obecnej **zasady automatycznego zanulowania zobowiązań na n+3** dla wszystkich państw członkowskich, na wszystkie lata.
 - b. Utrzymanie obecnej możliwości utworzenia przez państwo członkowskie **krajowej rezerwy wykonania (KRW) jako narzędzia utrzymania tempa absorpcji oraz skuteczności interwencji**.
 - c. Lepsze **wykorzystanie wyników ewaluacji w procesie decyzyjnym**, poprzez kreowanie na poszczególnych poziomach wdrażania forów dyskusji nad rezultatami realizacji Polityki Spójności oraz nad wnioskami z prac analityczno- ewaluacyjnych, dalsze wzmacnianie instytucji odpowiedzialnych za ewaluację czy promocję stosowanych z powodzeniem rozwiązań poprawiających skuteczność i efektywność europejskich polityk publicznych. Podobne mechanizmy powinny również w większym stopniu funkcjonować dla pozostałych polityk unijnych.

6. Asymetryczne oddziaływanie wyzwań oraz różnorodność punktów startowych państw członkowskich oraz ich regionów narzuca konieczność zastosowania podejścia terytorialnego zarówno w warstwie strategicznej jak i operacyjnej polityk UE. Przyszła Polityka Spójności powinna kontynuować i wzmacniać takie podejście w swoim systemie, jak i przenosić najlepsze praktyki na pozostałe polityki rozwojowe UE.

- Adekwatna identyfikacja, rozwijanie i optymalne wykorzystanie **konkurencyjnych przewag Unii Europejskiej** na poziomach **od lokalnego po unijny** zadecyduje o

- sukcesie strategii Europa 2020. Polska stoi na stanowisku, że powyższe dążenie powinno zostać odzwierciedlone nie tylko w nowych rozporządzeniach Polityki Spójności i leć u podstaw funkcjonowania tej polityki w kolejnym okresie programowym, ale w większym stopniu obejmować pozostałe polityki wspólnotowe, np. przez obowiązkowe badanie oddziaływania terytorialnego interwencji sektorowych.
- Kluczowym w tym wypadku wydaje się po pierwsze, **wykorzystanie dotychczasowego dorobku** Unii w obszarze terytorialnego i zintegrowanego podejścia do rozwoju **na osi region-miasto-wieś**, tj. ustaleń wynikających z dokumentów kierunkowych: Agendy Terytorialnej UE, Karty Lipskiej i Zielonej Księgi ws. spójności terytorialnej, a także wyników prac i badań ESPON, OECD i KE. Po drugie, istotna jest zmiana sposobu wykorzystania ww. instrumentów przez: wzmocnienie koordynacji pomiędzy tymi działaniami i instrumentami, weryfikację ich efektywności, a także **lepsze powiązanie działań międzyrządowych z działaniami wspólnotowymi**.
 - W tym kontekście, konieczne jest zwłaszcza **usprawnienie tzw. mainstreamingu wymiaru miejskiego do Polityki Spójności** np. przez instrumenty, podobne do tych zastosowanych w ramach dawnej inicjatywy URBAN, których głównym celem powinien być **zintegrowany rozwój miast**. W tym celu można rozważać następujące instrumenty wsparcia rozwoju miast: granty globalne dla obszarów miejskich, czy osobne programy/osie priorytetowe dla obszarów miejskich, programy finansujące rewitalizację miast.
 - Ważne jest również wypracowanie bardziej efektywnych mechanizmów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, ich powiązań z miastami w ramach regionu. Podstawą udzielania wsparcia powinny być **lokalne strategie rozwoju, wskazujące zarówno priorytety rozwojowe tych obszarów, jak i polityki europejskie, w ramach których działania te będą finansowane**.
 - Polska popiera **koncepcję strategii makroregionalnych, w rozumieniu prekursorskiej inicjatywy dającej podstawy dla regularnej i długofalowej współpracy państw członkowskich wyodrębnionego terytorium UE**, skupionej wokół podobnych cech terytorialnych lub wspólnych problemów rozwojowych. Pierwsza inicjatywa tego typu – **Strategia dla Rozwoju Morza Bałtyckiego nie spełnia tych oczekiwań** – jest antologią działań planowanych w poszczególnych priorytetach, a nie strategią odzwierciedlającą zintegrowane podejście do rozwoju terytorium. Ponadto, **przedsięwzięcie to powinno sprzyjać koordynacji poszczególnych polityk UE oraz instrumentów ich finansowania, podczas gdy jak do tej pory zaangażowanie środków finansowych jest wyborcze i skupia się głównie na instrumentach Polityki Spójności**.
 - Wszystkie te instrumenty powinny działać w oparciu o **strategiczne podejście do rozwiązywania problemów różnych terytoriów**, co stanowiłoby podstawę do udzielania wsparcia. Polska popiera m.in. opracowywanie międzynarodowych strategii rozwoju społeczno – gospodarczego obszarów przygranicznych, stanowiących podstawę do przyznania środków w ramach EWT.

7. Ramy prawne i instytucjonalne dla Polityki Spójności w kolejnym okresie programowania muszą przynieść usprawnienie procesu wdrażania i zwiększenie jej efektywności. Kwestie zgodności proceduralnej i tempa absorpcji środków nie mogą przeważać nad skutecznym i efektywnym planowaniem interwencji. Koszty i obciążenia administracyjne po stronie instytucji zarządzających i wdrażających jak i po stronie beneficjenta muszą się zmniejszyć.

- Polska przestrzega przed zbyt pochopnym wprowadzaniem rewolucyjnych zmian w przyjętym systemie instytucjonalnym i kompetencjach instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie, kontrolę, płatności oraz w systemie certyfikacji wydatków. **Polski system instytucjonalny Polityki Spójności jest systemem wiarygodnym i sprawnie działającym** i wymuszenie jego kompletnej przebudowy może okazać się szczególnym utrudnieniem w okresie nakładania się na siebie okresów programowania.
- Zadania KE i ETO w zakresie audytu i kontroli powinny zostać redefiniowane w celu przejścia **od weryfikacji zgodności proceduralnej do audytu efektywności, skuteczności i strategicznego oddziaływania podejmowanych interwencji**. Kontrola poszczególnych projektów powinna zasadniczo należeć do instytucji państwa członkowskiego. Komisja powinna przede wszystkim badać ex ante zgodność krajowych systemów zarządzania i kontroli ze standardami unijnymi oraz przedstawiać rekomendacje wskazujące najbardziej efektywne praktyki.
- Wątpliwości natury prawnej i proceduralnej jeszcze bardziej zwiększają obciążenia administracyjne, z którymi muszą zmagać się instytucje i beneficjenci. **Należy poddać analizie metodologię badania prawidłowości wydatków oraz najczęstsze źródła błędów w Polityce Spójności** oraz dążyć do **zmniejszenia nacisku proceduralnego na system wdrażania Polityki Spójności wywieranego przez stosowanie rygorów innych polityk UE**. W związku z tym, **należy jasno określić które zasady są obligatoryjne, a które mają charakter jedynie fakultatywny**. Weryfikacja procedur i standardów wspólnotowych w ramach Polityki Spójności powinna obejmować jedynie te aspekty wdrażania, które muszą być wdrażane w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich i być dokonywana tylko w tych ściśle określonych i precyzyjnie zdefiniowanych przypadkach, gdzie jest to niezbędne. Inne naruszenia powinny być przedmiotem normalnych procedur i nie powinny być bezpośrednio związane z Polityką Spójności.
- Dla zapewnienia płynności systemu i równowagi budżetowej takiemu podejściu powinno towarzyszyć **zwiększenie i rozciągnięcie płatności zaliczkowych na wszystkie lata okresu programowania**.
- W przypadku **korekt dotyczących wydatków objętych częściowym zamknięciem programu** powinna istnieć **możliwość ich ponownego wykorzystania**. Zastosowanie tego mechanizmu pozwoli na spożytkowanie wkładu funduszy w programie podczas realizacji pozostałej jego części.
- Sformułowanie nowych sposobów **zastosowania w praktyce zasady proporcjonalności w celu obniżenia obciążeń administracyjnych**. Polska widzi potrzebę pogłębionej debaty na temat sposobów obniżenia obciążeń administracyjnych generowanych w trakcie realizacji Polityki Spójności np. dla programów o niewielkiej alokacji, dla

państw, które dowiodły odpowiednio wysoką sprawność instytucjonalną, czy w zależności od obszaru interwencji, jak dla działań skierowanych do MSP, na badania i innowacyjność czy budowę kapitału społecznego i intelektualnego.

- Konieczna jest racjonalizacja procedur związanych z przygotowaniem i zatwierdzaniem dużych projektów poprzez zwiększenie roli JASPERS w procesie ich przygotowania i opiniowania oraz pozostawienie państwu członkowskiemu – zgodnie z zasadą *shared management* – odpowiedzialności za wybór i wdrażanie projektów w celu realizacji programów. Należy przy tym unikać sytuacji powielania prac ekspertów np. JASPERS i Komisji Europejskiej.
- Dodatkowo niezbędna jest zmiana w zakresie ustalania pułapu dofinansowania **projektów generujących dochód**, polegająca na zastosowaniu - w miejsce obecnie stosowanego podejścia indywidualnego - podejścia sektorowego i **wprowadzeniu mechanizmu ryczałtowego obniżania dofinansowania UE dla projektów w zależności od danego sektora lub podsektora**, w którym realizowany jest projekt.
- Zastosowanie na szerszą skalę inżynierii finansowej, która mogłyby stopniowo zastępować dotacje dla małych i średnich przedsiębiorstw, czy dotacje dla miast. Obecnie działające inicjatywy JESSICA i JASPERS powinny zostać **zreformowane, aby w szybszy sposób oferować środki na inwestycje szerszemu gronu beneficjentów**.

Niniejsze stanowisko Rządu RP jest efektem kolejnego etapu prac nad polską wizją pożądanych kierunków ewolucji wspólnotowej Polityki Spójności po 2013 r.

Następne etapy tego procesu odbywać się będą z uwzględnieniem debat dotyczących przeglądu budżetu UE, prac kolejnych Prezydencji zwłaszcza w obszarze strategii Europa 2020 oraz dyskusji wokół propozycji przedstawionych w 5 Raporcie Kohezyjnym jesienią 2010 r. Część koncepcyjna tego procesu zakończy się w momencie prezentacji przez Komisję Europejską propozycji kształtu regulacyjnego i finansowego Polityki Spójności w ramach kolejnej perspektywy finansowej, co powinno nastąpić w 2011 r. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że etap ten zbiegnie się ze sprawowaniem przez Polskę Prezydencji w Radzie UE.

W związku z powyższym, Rząd RP, uczestnicząc w sposób aktywny w dalszym procesie kształtowania Polityki Spójności na poziomie wspólnotowym, będzie dokonywał stosownych aktualizacji niniejszego stanowiska.