

Stanowiska Rządu RP ws. Komunikatu Komisji  
Wnioski z piątego sprawozdania ws.  
spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej:  
przyszłość polityki spójności

Komunikat Komisji opublikowany 10 listopada 2010 r. otwiera kolejny etap dyskusji o przyszłości Polityki Spójności po 2013 r. Niniejsze Stanowisko Rządu RP (dalej Stanowisko) **stanowi odpowiedź na propozycje ws. przyszłego kształtu Polityki Spójności zawarte we Wnioskach z 5 Raportu Kohezyjnego<sup>1</sup>** oraz wkład do konsultacji publicznych ws. pożądanego kształtu Polityki Spójności po 2013 r. Mamy nadzieję, że wyniki tych konsultacji znajdą odzwierciedlenie w Konkluzjach Rady na temat 5 Raportu Kohezyjnego przygotowywanych przez prezydencję węgierską oraz posłużą przygotowaniu konkretnych propozycji dla nowych ram legislacyjnych tej polityki.

Rząd RP wyraża zadowolenie, że Wnioski **Komisji są zbieżne z licznymi propozycjami przedstawionymi we wcześniejszych Stanowiskach Polski<sup>2</sup>**, gdzie Rząd RP podkreślał potrzebę kontynuacji zreformowanej Polityki Spójności, realizującej w ramach swoich celów, strategię Europa 2020. Rząd RP podtrzymuje swoje stanowisko, że **Polityka Spójności to polityka rozwoju o wymiarze terytorialnym, adresowana do wszystkich regionów UE.**

Potwierdzając wolę kontynuacji współpracy z Komisją - w tym nad projektami rozporządzeń dla Polityki Spójności, Polska uważa za istotne aby wśród **obszarów wymagających dalszej, pogłębionej pracy** wymienić m.in.: powiązania dokumentów strategicznych i ich zakres, mechanizmy koordynacji polityk i instrumentów, instrumenty rozwoju lokalnego, mechanizmy warunkowości w powiązaniu z koncentracją tematyczną, mechanizmy zwiększające zorientowanie na rezultaty oraz kształt instrumentów inżynierii finansowej.

Nawiązując także do zobowiązania wynikającego z Konkluzji ostatniej Rady Europejskiej a dotyczącego przedstawienia we właściwym czasie projektu Wieloletnich Ram Finansowych (WRF), tj. w czerwcu br., Rząd wyraża **oczekiwanie, że projekty rozporządzeń dla Polityki Spójności także zostaną opublikowane w czerwcu 2011 r. oraz w postaci jednolitego pakietu obejmującego wszystkie instrumenty realizacji** Polityki Spójności (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego - EFRR, Europejski Fundusz Społeczny - EFS oraz Fundusz Spójności - FS). Równoległe powinny zostać opublikowane projekty rozporządzeń dla Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej oraz innych polityk powiązanych z Polityką Spójności, m.in. pomocy publicznej.

Rząd RP dostrzega **wymierny udział Polityki Spójności zarówno w nadawaniu impulsów do wzrostu społecznego i gospodarczego jak i niwelowaniu różnicowań rozwojowych oraz skutków kryzysu** w skali poszczególnych regionów, państw członkowskich, jak i całej UE. Rząd RP widzi Politykę Spójności jako instrument wzmacniający budowę **Jednolitego Rynku Europejskiego** i Unii Gospodarczej i Walutowej. Związki te są nadal aktualne, chociaż wyzwania stojące przed regionami UE zmieniają się pod wpływem nowych trendów w gospodarce światowej i społeczeństwie globalnym, co pokazuje część analityczna Raportu.

Rząd wyraża uznanie dla **imponującego dorobku analitycznego Raportu uwzględniającego przestrzenny wymiar trendów społeczno-gospodarczych i zróżnicowane oddziaływanie wyzwań zidentyfikowanych w strategii Europa 2020.** Raport stanowi bardzo cenne źródło informacji niezbędnych do programowania na poziomie europejskim i krajowym, nie tylko przyszłej Polityki Spójności, ale również innych polityk.

Nowy system zarządzania gospodarczego w UE wymaga, aby cele rozwojowe wyznaczone w Krajowym Programie Reform (KPR) były w sposób zintegrowany realizowane przez

---

<sup>1</sup> COM(2010) 642 final, 9.11.2010

<sup>2</sup> Stanowisko ws. przyszłości polityki spójności po 2013 r. (przyjęte przez KERM w dn. 30 stycznia 2008); Stanowisko ws. przyszłości Polityki Spójności po 2013 r. „Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej” (Przyjęte przez RM w dn. 18 sierpnia 2010) oraz Stanowisko do Zielonej Księgi ws. spójności terytorialnej (przyjęte przez KERM w dn. 24 lutego 2009).

wszystkie zaangażowane polityki. W związku z tym, Rząd RP zwraca uwagę na konieczność zapewnienia **zgodności zasad programowania KPR, Polityki Spójności i innych polityk powiązanych**.

Rząd wyraża zadowolenie, że Polityka Spójności jest postrzegana jako środek do inwestowania w przyszłość Europy w perspektywie 2020 roku, zdobywając tym samym właściwe miejsce pośród polityk UE. Takie podejście pozwala żywić nadzieję na **wzbogacenie wizji rozwoju Europy o zintegrowane i terytorialne podejście do rozwoju, budowane i wdrażane w oparciu o aktywny udział szczebla regionalnego**. Rząd RP pragnie podkreślić, że podobne podejście przyświeca polityce rozwojowej, budowanej i prowadzonej w Polsce w oparciu o system dokumentów strategicznych wzajemnie powiązanych celami i miernikami rozwoju. Odpowiednikiem dokumentu Europa 2020 w Polsce będzie Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK), przedstawiająca uwarunkowanie, kierunki i cele rozwojowe Polski w perspektywie 2020. Powinna ona, wraz z 9 zintegrowanymi strategiami rozwojowymi służyć programowaniu polskiego KPR, Polityki Spójności i innych polityk.

Kluczowe wnioski dotyczące kształtu polityki, wynikające z raportów wpisujących się w założenia sprawozdawczości strategicznej w ramach Polityki Spójności powinny być elementem **stałej debaty politycznej** nt. efektów jej realizacji, w tym zwłaszcza, w kontekście strategii Europa 2020 oraz nowego systemu zarządzania gospodarczego UE.

Poniżej przedstawiamy zarys szczegółowych propozycji znajdujących się w dalszej części niniejszego stanowiska:

*UE potrzebuje zreformowanej Polityki Spójności, realizującej w ramach swoich celów, strategię Europa 2020. Chodzi o politykę rozwoju, adresowaną do wszystkich regionów UE. Współzależność procesów rozwojowych wymaga zintegrowanego podejścia, dającego możliwość silnego powiązania wszystkich niezbędnych polityk UE, koordynacji wielosektorowej oraz wieloszczeblowej i kompleksowego, wielofundusowego podejścia do każdego z obszarów tematycznych strategii Europa 2020. Wyzwania globalne, ich zróżnicowane oddziaływanie na poszczególne obszary wymagają, podejścia terytorialnego, które pozwoli na właściwy dobór priorytetów rozwojowych. Decyzje o poziomach alokacji na poszczególne fundusze i obszary tematyczne powinny być podejmowane - tak jak to wynika ze strategii Europa 2020 - z uwzględnieniem zróżnicowanych punktów startowych poszczególnych regionów oraz w drodze negocjacji między Komisją a państwem członkowskim i regionami a nie w drodze ich odgórnego narzucenia. Kryzys wykazał słabości systemu realizacji polityk UE. Konieczne jest zatem ukierunkowanie uwagi na efektywność prowadzonych polityk, a nie na tworzenie nowych, sektorowych instrumentów w budżecie UE. Niezbędny do tego jest stabilny system gdzie kluczową rolę odgrywa ewaluacja, oparta na rzetelnym monitorowaniu i sprawozdawczości oraz przede wszystkim na spójnym systemie wskaźników. Jej wyniki powinny być wykorzystywane w debacie politycznej oraz w dostosowanym do specyfiki PS systemie warunkowości obejmującym przede wszystkim bodźce pozytywne. System realizacji PS powinien premiować ukierunkowanie działań na rezultaty, a dopiero w drugiej kolejności proceduralną zgodność i tempo absorpcji. Instrumenty zwrotne powinny być stosowane w szerszym zakresie, głównie przez przedsiębiorców i w oparciu o krytyczną analizę dotychczasowych doświadczeń wynikających z ich działania. Dotychczasowa struktura Celów Polityki Spójności powinna zostać zachowana, z Celem 1 dla regionów słabiej rozwiniętych, obejmującym regiony przejściowe i Celem 2 dla pozostałych regionów UE.*

## ZINTEGROWANE PROGRAMOWANIE STRATEGICZNE W UJĘCIU TERYTORIALNYM

Rząd RP uważa, że Polityka Spójności posiada cechy, które powinny być wykorzystane do skutecznej realizacji strategii Europa 2020. Są to m.in. zintegrowane i terytorialne podejście do rozwoju, wieloszczeblowy system zarządzania z silnym udziałem szczebla regionalnego oraz powszechność i rozpoznawalność przez obywateli europejskich.

Realizacja strategii Europa 2020 powinna być oparta na współdziałaniu różnych polityk na poziomie europejskim i krajowym. W tym kontekście Rząd RP przywiązuje **szczególną uwagę dla rozwiązań z zakresu wielo-funduszowości zapewniających spójne podejście do programowania strategicznego i wdrażania strategii rozwojowych. Rząd RP nie popiera zatem rozwiązań zmierzających w kierunku finansowania konkretnego obszaru tematycznego wyłącznie z jednego funduszu.**

Rząd RP popiera ideę **Wspólnych Ram Strategicznych (WRS)** – dokumentu koordynującego działania różnych polityk w odniesieniu do terytorium. WRS powinny obejmować Politykę Spójności, Wspólną Politykę Rolną i Wspólną Politykę Rybacką oraz odnosić się również do innych polityk o wyraźnym wymiarze terytorialnym, wspierających strategię Europa 2020 w zakresie: badań i rozwoju, innowacyjności; zatrudnienia, edukacji, wykluczenia społecznego, ubóstwa, przeciwdziałania zmianom klimatycznym i energetycznej. Jednocześnie Rząd RP popiera ideę **Partnerskiego Kontraktu Rozwojowego i Inwestycyjnego (dalej Kontrakt)** obejmującego działania prowadzone w ramach powyższych polityk. Takie rozwiązania umożliwią wprowadzenie rzeczywistych mechanizmów koordynacji wielo-sektorowej i wieloszczeblowej, **przy zachowaniu specyfiki każdej z polityk i jej funduszy.**

W opinii Rządu RP Wspólne Ramy Strategiczne (WRS) oraz Kontrakt są **dokumentami strategicznymi uwzględniającymi przestrzenny wymiar trendów społeczno-gospodarczych i zróżnicowane oddziaływanie wyzwań** zidentyfikowanych w strategii Europa 2020. Przełożenie jej na priorytety tematyczne odpowiednio na poziomie wspólnotowym i krajowym/ regionalnym - musi owe zróżnicowania odzwierciedlać.

**WRS** powinny określać:

- zestaw **priorytetów tematycznych** zgodnych ze specyfiką poszczególnych polityk wchodzących w jego skład;
- **ogólne zasady** przełożenia priorytetów na poziom krajowy i/lub regionalny, z uwzględnieniem zwłaszcza kwestii elastyczności w ramach koncentracji tematycznej;
- system **koordynacji polityk** w odniesieniu do terytorium:
  - mechanizmy i narzędzia koordynacji polityk objętych WRS, w tym spójny system wskaźników dla działań ukierunkowanych terytorialnie, w powiązaniu ze strategią Europa 2020;
  - ogólne zasady integracji pozostałych polityk o wyraźnym wymiarze terytorialnym, wspierających strategię Europa 2020.

**Kontrakt** powinien obejmować:

- **cele i priorytety tematyczne** określone w oparciu o rzetelną analizę: presji poszczególnych wyzwań, przewag konkurencyjnych, lokalnej wiedzy, doświadczenia, umiejętności i specjalizacji, potrzeb i pożądaných rezultatów wsparcia przy zaangażowaniu kluczowych aktorów prowadzonej polityki rozwoju;
- zobowiązania umawiających się stron (Komisja, państwo członkowskie i/ lub regiony) do osiągnięcia wyznaczonych celów;

- główne działania na rzecz realizacji celów i priorytetów, w postaci **krajowych i/lub regionalnych programów operacyjnych (PO)**;
- zasadnicze **elementy systemu realizacji** (monitorowanie, ewaluacja, wskaźniki, sprawozdawczość; warunkowość, system instytucjonalny);
- **mechanizmy koordynacji** z instrumentami pozostałych polityk o wyraźnym wymiarze terytorialnym, wspierających strategię Europa 2020.

### *Instrumenty zwrotne*

Rząd RP popiera propozycję **szerszego stosowania** w ramach Polityki Spójności **instrumentów zwrotnych dla przedsiębiorstw. Zakres ich stosowania powinien być dostosowany do uwarunkowań rynkowych** występujących w poszczególnych regionach, typu instrumentu oraz obszaru tematycznego. Tymczasem w przypadku **sektora publicznego zasadą powinna pozostać formuła dotacyjna**. Wśród możliwych **obszarów tematycznych** można wymienić przedsięwzięcia z zakresu: rewitalizacji czy efektywności energetycznej. Decyzja w tym zakresie musi należeć do państwa członkowskiego i powinna być poprzedzona wnikliwą analizą potrzeb i możliwej efektywności poszczególnych form wsparcia zwrotnego i bezzwrotnego.

Nowe rozwiązania na rzecz rozszerzenia udziału instrumentów zwrotnych powinny pozwolić na **wspólne działanie** - tam gdzie to możliwe - **EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności**. W tym kontekście należy rozważyć konieczność powołania instytucji dla działań realizowanych wspólnie przez ww. fundusze. Instrumenty zwrotne powinny być jednocześnie dostosowane do specyfiki każdego z tych funduszy.

Rząd RP pragnie przy tym silnie podkreślić, że szersze stosowanie instrumentów zwrotnych musi być **równoznaczne z większą skutecznością i efektywnością** działań, w ramach których będą one stosowane oraz przyczynić się do **racjonalizacji obecnie obowiązujących przepisów** z zakresu inżynierii finansowej. Wprowadzenie tego typu zmian byłoby również zgodne z duchem postulowanej od dawna przez samą Komisję redukcji obciążeń administracyjnych (zarówno dla instytucji wdrażających środki strukturalne, jak i dla beneficjentów i ostatecznych odbiorców pomocy).

Rząd RP wyraża wolę współpracy z Komisją nad ramami funkcjonowania instrumentów zwrotnych w Polityce Spójności, w oparciu o wnioski z dotychczasowego wdrażania instrumentów EBI jak i doświadczenie krajowe.

### **KONCENTRACJA TEMATYCZNA UWZGLĘDNIAJĄCA TERYTORIALNE UWARUNKOWANIA**

Rząd RP popiera koncentrację Polityki Spójności na ograniczonej liczbie priorytetów. Celem tego mechanizmu musi w pierwszej kolejności być **nadawanie strategicznego kierunku interwencjom Polityki Spójności, tak aby zapewnić realizację strategii Europa 2020** w jej wszystkich trzech sferach (rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu). Należy tutaj podkreślić, że **priorytety tematyczne powinny być określone przez cel i nie mogą mieć charakteru listy kwalifikowanych wydatków**.

Silniejszą koncentrację tematyczną umożliwi przeznaczenie większej części środków na priorytety powiązane ze strategią Europa 2020, **przy zachowaniu pozostałej alokacji środków na uwzględnienie odmiennych punktów startowych i potencjałów**.

Uzgadnianie tych priorytetów powinno odbywać się podczas negocjacji Kontraktu między Komisją a państwem członkowskim i regionami. W procesie ustalania priorytetów należy z jednej strony zagwarantować realizację europejskich i krajowych priorytetów rozwojowych, a

z drugiej strony w sposób najbardziej efektywny wykorzystać lokalną wiedzę i specjalizację oraz opierać się na logice **podejścia terytorialnego**.

Rząd RP przyjmuje z zadowoleniem założenie **różnicowania liczby priorytetów** w zależności od wielkości koperty finansowej, pamiętając również o konieczności osiągnięcia **właściwej masy krytycznej** skutecznie oddziałującej na trendy wzrostowe w sferze społecznej i gospodarczej. Ważną rolę mogą tutaj odgrywać takie mechanizmy jak **różnicowanie stopy finansowej** (poziom dofinansowania w zależności od zamożności, typu inwestycji i jej prorozwojowego charakteru).

Rząd RP **nie popiera** rozwiązań zmierzających w kierunku **wyodrębniania ex ante specjalnych kopert finansowych na konkretny obszar tematyczny czy dla wskazanych grup docelowych** w ramach Polityki Spójności. Wyraża także sprzeciw tworzeniu nowych instrumentów w budżecie UE wspierających cele, które realizowane są już przez obecnie istniejące polityki.

Rząd RP uważa, że rozwiązania powinny wspierać realizację projektów o większej wartości – bez uszczerbku dla projektów z zakresu rozwoju lokalnego - , strategicznym znaczeniu dla gospodarki lokalnej, regionalnej i krajowej oraz kluczowych dla osiągania wyznaczonych celów.

## **WARUNKOWOŚĆ DLA PODNIESIENIA SKUTECZNOŚCI**

Akceptując fakt, że Polityka Spójności będzie wspierać realizację nowego systemu zarządzania gospodarczego, Rząd RP zwraca uwagę, że wykorzystanie tylko EFRR, EFS, i Funduszu Spójności oraz EFRROW i EFR do wzmocnienia Paktu Stabilności i Wzrostu obciążą w sposób nieproporcjonalny te państwa członkowskie, które są ich głównymi beneficjentami (a więc te, które stoją przed najbardziej wymagającymi wyzwaniami rozwojowymi).

Polityka Spójności jest długofalową polityką rozwojową, która już teraz wspiera te przekształcenia strukturalne w państwach członkowskich i regionach UE, które mają kluczowe znaczenie dla pogłębienia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej.

Warto tutaj podkreślić, że Rząd RP **docenia znaczenie konwergencji instytucjonalnej**, wspieranej w wydatny sposób przez Politykę Spójności i popiera dalsze rozwijanie instrumentów pomocy technicznej oraz działań podejmowanych w obszarze dobrego rządzenia w ramach EFS.

Rząd RP wyraża opinię, że **nie jest nadal jasny związek między przyszłymi zobowiązaniami w ramach Polityki Spójności i KPR, w odniesieniu do reform strukturalnych**.

Rząd RP widzi możliwość pełniejszego wykorzystania jej potencjału oraz zapewnienia **korzystnego środowiska dla inwestycji współfinansowanych** przez jej fundusze **przez zastosowanie odpowiednich mechanizmów warunkowości strukturalnej**.

Nowe mechanizmy warunkowości powinny być sprawiedliwe, wykonalne, znaczące, mierzalne i zachęcające do pożądanых działań w pozytywny sposób oraz nie mogą generować dodatkowych niepotrzebnych kosztów i obciążeń administracyjnych. Ich naczelnym zadaniem powinno być **ukierunkowanie procesu realizacji Polityki Spójności na rezultaty, podniesienie jakości programowania strategicznego oraz rozwijanie zdolności instytucjonalnych** w państwach członkowskich i regionach.

Propozycja Komisji **rozszerzenia procesu oceny zgodności również na warunki wstępne o charakterze strukturalnym (pre-conditions)**, jest krokiem w dobrym kierunku i zgodnym z polskim postulatem, aby więcej uwagi poświęcić precyzyjnemu określeniu celów interwencji unijnych w danym państwie członkowskim i regionie oraz ścieżki ich osiągnięcia.

Jednakże Rząd RP z rezerwą odnosi się do **uzależnienia poprzez ten mechanizm współfinansowania unijnego od transpozycji dyrektyw unijnych czy od priorytetowego potraktowania projektów o charakterze unijnym**. Poziom regionalny nie może być odpowiedzialny za reformy czy działania, za które, zgodnie z kompetencjami, odpowiada poziom krajowy. Ewentualne określanie tego typu warunków wstępnych nie powinno być określone w sposób szczegółowy na poziomie unijnym, ale powinno wynikać z procesu negocjacyjnego między danym państwem członkowskim lub regionem a Komisją w celu dopasowania ich do kontekstu rozwojowego. Co więcej, zakres tematyczny reform strukturalnych zaproponowany dla Polityki Spójności przez Komisję we Wnioskach jest nie do zaakceptowania – obok niej funkcjonują inne polityki unijne, które są również odpowiedzialne za wskazane przez Komisję obszary tematyczne.

Rząd RP ocenia pozytywnie propozycje **wprowadzenia mechanizmów warunkowości opartych na rezultatach (*output conditionalities*), działających na zasadzie bodźców pozytywnych, np. w postaci krajowej rezerwy wykonania**. Przy czym należy podkreślić konieczność zintensyfikowania wspólnych prac państw członkowskich i Komisji nad określeniem konkretnych, praktycznych rozwiązań, szczególnie w zakresie definiowania pożądanych wyników (i odpowiednich wskaźników), monitorowania postępów, mechanizmów motywacji państw członkowskich i regionów do wywiązania się z przyjętych zobowiązań oraz **dopasowania mechanizmów warunkowości do struktury kompetencji na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym**.

Jednocześnie Rząd RP wyraża obawy, że **wprowadzenie kar o charakterze finansowym** (np. anulowanie lub wstrzymanie wypłaty środków unijnych) **może mieć skutek odwrotny do zamierzonego**, tzn. państwa i regiony będą skłonne do ukierunkowania procesu realizacji PS na uniknięcie ewentualnych kar kosztem podejmowania się realizacji ambitnych celów rozwojowych. Mechanizmy makrowarunkowości negatywnej powinny w jednakowym stopniu dotyczyć wszystkich państw członkowskich. Powinien zatem zostać ustanowiony maksymalny, jednakowy dla wszystkich państw członkowskich próg potencjalnych sankcji, określany jako odsetek ich PKB.

Negatywnie również odnosi się do pomysłu **uzależnienia wypłat środków unijnych od osiągniętych wyników**, ponieważ w przypadku wielu projektów współfinansowanych przez fundusze Polityki Spójności oceny ich rezultatów można dokonać wiele lat po ich zakończeniu, a nawet po zamknięciu okresu programowania.

Także propozycja powrotu do **Europejskiej Rezerwy Wykonania** dzielonej pomiędzy państwa członkowskie i regiony na podstawie ich wyników w odniesieniu do celów strategii Europa 2020 jest negatywnie oceniana przez Rząd RP, ponieważ poprzednie doświadczenia z tego typu mechanizmem prowadzą do wniosku, że niemożliwe jest skonstruowanie sprawiedliwej metodologii pomiaru i porównania postępów oraz podziału środków. W przypadku niezadowolających wyników państwo członkowskie lub region mogłoby być zobowiązane do dokonania przeglądu i wprowadzania na jego podstawie zasadniczych zmian w dokumentach strategicznych lub do skierowania środków na inne obszary interwencji<sup>3</sup>.

## **EWALUACJA DLA LEPSZYCH REZULTATÓW**

Osiągnięcie **oczekiwanych rezultatów** zależy od adekwatności programowania w stosunku uwarunkowań społeczno gospodarczych (architektura dokumentów, zakres priorytetów), od rzetelności monitorowania (dane, wskaźniki), od racjonalności procedur (mechanizmy z zakresu performance) jak i zdolności administracyjnych (wiedza, doświadczenie). Ewaluacja czerpie i zasila ww. elementy.

---

<sup>3</sup> W stanowisku z 18 sierpnia 2010 r. Polska przedstawiła własną koncepcję rezerwy wykonania na poziomie unijnym.

W związku z tym Rząd RP, przychyliła się do propozycji ukierunkowania ewaluacji na **podniesienie jakości wspólnotowych i krajowych dokumentów strategicznych** i podkreśla jednocześnie, że nie może to oznaczać kształtowania procesu ewaluacji pod potrzeby nadzoru postępów w realizacji KPR, w tym zwłaszcza gromadzenia - wyłącznie lub przede wszystkim - danych ilościowych wymaganych w ramach „raportowania” rocznego. Ewaluacja będzie mogła wówczas koncentrować się (bazując na danych z systemu monitorowania) na oddziaływaniu gospodarczym, społecznym i terytorialnym oraz na jakości i skuteczności strategicznych dokumentów programowych, działań i projektów.

Ze względu na fakt, że Polityka Spójności dąży do zmian strukturalnych, gdzie rezultaty są widoczne w perspektywie średnio-/ długoterminowej ewaluacja musi służyć przede wszystkim **strategicznej debacie politycznej nt. efektów tej polityki**, wykorzystywanej przygotowywane co trzy lata raporty strategiczne. Rząd RP dostrzega dotychczasowy wysiłek Komisji w tym obszarze i uważa, że dalsze prace powinny być prowadzone w celu ulepszenia tych instrumentów.

W tej perspektywie Rząd RP popiera propozycję Komisji ws. silniejszego skoordynowania procesu ewaluacji na różnych poziomach zarządzania i lepszego wykorzystywania przez Komisję wniosków z przeprowadzanych badań na poziomie poszczególnych państw członkowskich.

Jednocześnie Rząd RP uważa za konieczne wyjaśnienie przez Komisję jej założeń dotyczących **ewaluacji zbiorczej nt. osiągniętych wyników programu w połączeniu z rezerwą wykonania**.

Rząd RP podkreśla, że kluczową rolę będzie odgrywać **system wskaźników**. Należy zwrócić tutaj szczególną uwagę na aspekt komplementarności wskaźników odnoszących się do priorytetów tematycznych wyznaczonych w WRS na poziomie europejskim, w Kontrakcie i programach operacyjnych na poziomie krajowym i regionalnym.

Rząd RP pragnie podkreślić jednocześnie, że podczas negocjacji Kontraktu, należy pamiętać o funkcjonalności systemu wskaźników, zwłaszcza z punktu widzenia procesów monitorowania i ewaluacji oddziaływania interwencji Polityki Spójności. Dążenie do jak największej jednolitości systemu na poziomie europejskim może tą funkcjonalność obniżyć.

## **TERYTORYALNY WYMIAR ZARZĄDZANIA PROCESAMI ROZWOJOWYMI**

Rząd RP zauważa, że **propozycje zawarte we Wnioskach nie wyczerpują zagadnienia** wzmocnienia wymiaru terytorialnego. W związku z tym, Rząd RP wzywa Komisję do przedstawienia **dalej idących propozycji** wskazujących możliwe sposoby **uwzględnienia wymiaru terytorialnego w politykach realizujących strategię Europa 2020**, w tym Polityce Spójności. Potrzeba takich rozwiązań wynika bezpośrednio z Traktatu Lizbońskiego, który wprowadził nowy cel UE jakim jest wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej przez wszystkie polityki unijne.

Najważniejsze znaczenie ma tutaj odzwierciedlenie **różnorodności skali terytorialnej procesów rozwojowych** (od skali lokalnej po maro-regionalną) z zachowaniem zasad zintegrowanego programowania strategicznego oraz bez szkody dla spójności całości systemu realizacji Polityki Spójności oraz innych polityk o silnym oddziaływaniu terytorialnym. Uznając, że dotychczas stosowany układ krajowych i regionalnych PO sprawdził się, Rząd RP nie popiera PO adresowanych do obszarów funkcjonalnych. Zmiany idące w takim kierunku byłyby równoznaczne z nadmiernym komplikowaniem systemu zarządzania.

W związku z tym Rząd RP stoi na stanowisku, że wsparcie w skali terytoriów takich jak: **miasto, miasto-wieś, obszary wiejskie, dorzecza, baseny morskie** jak również **obszary o szczególnych uwarunkowaniach geograficznych i demograficznych** powinno stanowić integralny element krajowych/ regionalnych PO.

W świetle powyższych założeń Rząd RP uważa, że działania z nurtu **polityki miejskiej** powinny również odbywać się w ramach krajowych / regionalnych PO. Podejmowane przez władze miejskie przedsięwzięcia muszą być zgodne z zintegrowanymi strategiami rozwoju miast, wychodzącymi poza działania w ramach Polityki Spójności. Muszą one stanowić integralny element polityki regionalnej, uwzględniając przy tym aspekty powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi.

Rząd RP nawołuje do wypracowania przez Komisję bardziej konkretnych propozycji **rozwoju lokalnego**, zwłaszcza w obszarze **rozwoju obszarów wiejskich**, które we Wniosekach zostały potraktowane w sposób zbyt ogólnikowy. Należy podkreślić, że zasoby na obszarach wiejskich są komplementarne w stosunku do zasobów w dużych miastach i powinny być lepiej wykorzystywane dla rozwoju danego terytorium.

## **EUROPEJSKA WSPÓŁPRACA TERYTORIALNA**

Rząd RP postuluje **utrzymanie wyodrębnionego Celu** Polityki Spójności - Europejska Współpraca Terytorialna (EWT), z zachowaniem podziału na jego obecne trzy ścieżki współpracy oraz zachowaniem dotychczasowego poziomu alokacji, przy dalszym kierowaniu największych środków na komponent transgraniczny.

Państwa Członkowskie powinny zachować realny **wpływ na decyzje dotyczące wielkości środków** UE przeznaczanych na programy współpracy transgranicznej i transnarodowej.

Istnieje konieczność zapewnienia **koordynacji i spójności w ramach poszczególnych ścieżek EWT** i w stosunku do programów głównego nurtu. W tym kontekście konieczne jest również lepsze wykorzystanie efektów uzyskiwanych w projektach współfinansowanych z programów EWT.

Dla zapewnienia właściwego ukierunkowania środków programów EWT niezbędna jest **koncentracja tematyczna** poprzez zdefiniowanie ograniczonej liczby (2-3) stosunkowo łatwo mierzalnych priorytetów zorientowanych na wydobycie potencjałów wzrostu i przewag konkurencyjnych. Należy zachować **elastyczność**, jeśli chodzi o możliwy zakres interwencji tematycznej, stanowiący podstawę wyboru przyszłych priorytetów z uwagi na różny poziom rozwoju obszarów wsparcia oraz tradycję współpracy.

**Wybór tematów** współpracy w programach **transgranicznych** powinien być dokonany w toku dyskusji pomiędzy państwami wspólnie realizującymi programy. Decyzje powinny być podejmowane w oparciu o przygotowane wcześniej lub też istniejące ponadnarodowe koncepcje/strategie terytorialne, analizujące wyzwania rozwojowe oraz kluczowe dla obszaru priorytety.

**Programy współpracy transgranicznej** realizowane wspólnie z krajami spoza Unii Europejskiej **na granicach zewnętrznych UE** powinny być wdrażane w oparciu o zasady wypracowane dotychczas w ramach programów współpracy transgranicznej Celu EWT Polityki Spójności UE.

Równoległe takim działaniom powinno towarzyszyć większe zaangażowanie i poparcie polityczne dla programów EWT na wszystkich możliwych poziomach, co wpłynie na poprawę skuteczności i efektywność podejmowanych inicjatyw oraz na wykorzystanie osiągniętych rezultatów.

Regulacje powinny być zmodyfikowane w kierunku **uproszczenia zasad realizacji programów EWT**. Przemawiają za tym stosunkowo małe alokacje programów oraz ich międzynarodowy charakter wymagający większego wysiłku ze strony interesariuszy (konieczność pogodzenia różnych systemów prawnych, administracyjnych i organizacyjnych). Znaczącym ułatwieniem byłoby przyjęcie jednolitych wytycznych dotyczących procedur wdrażania i kontroli w programach EWT na poziomie UE.



## RACJONALIZACJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA I KONTROLI

Rząd RP **sprzeciwia się propozycjom zmian w zakresie systemu zarządzania i kontroli, które zostały zaproponowane dla wszystkich polityk kompetencji dzielonej** w ramach przeglądu Rozporządzenia Finansowego. Trudno dostrzec jakiegokolwiek korzyści płynące z tej propozycji, podczas gdy koszty zastąpienia coraz lepiej funkcjonującego obecnego systemu (oraz równoczesnego funkcjonowania dwóch systemów w pierwszych latach nowego okresu programowania) wydają się nieproporcjonalnie duże. Zaproponowany system przyczyni się do silniejszego zdominowania realizacji Polityki Spójności przez proceduralną zgodność i tempo absorpcji, co idzie wbrew postulatam państw członkowskich na rzecz ukierunkowania jej na rezultaty. Dlatego Rząd RP apeluje do Komisji, aby wszelkie propozycje reformy systemowej były poparte doświadczeniami z obecnego okresu programowania oraz odzwierciedlały te kierunki zmian, które zostały wskazane przez państwa członkowskie w ciągu ostatnich kilku lat intensywnej debaty.

Z tego powodu Rząd RP uznaje za sprzeczne z potrzebą zachowania odpowiedniej elastyczności finansowej oraz ograniczania kosztów i obciążeń administracyjnych propozycję **rocznego rozliczania wydatków z Komisją** (*annual clearance of accounts*). Doprowadziłoby to do nałożenia bardzo restrykcyjnych terminów na państwo członkowskie na przesłanie sprawozdania z realizacji programu i rocznego sprawozdania audytowego oraz wymusiłoby dokonanie znaczących zmian w strukturze zarządzania i organizacji przepływów finansowych. Warto pamiętać, że państwa członkowskie będą musiały utrzymać przez wiele lat równoległe działające oba systemy – obecny w celu zamknięcia okresu programowania 2007-2013 oraz ewentualny nowy system. Należy jednocześnie pamiętać, że Komisja proponuje uzależnić wypłaty wkładu funduszy od wielu warunków, np.: **przestrzegania Paktu Stabilności i Wzrostu, spełnienia warunkowości strukturalnych czy też akceptacji Komisji dla rocznego rozliczenia. W sumie te nowe elementy w połączeniu z zasadą automatycznego anulowania zobowiązań, mogą stanowić poważne wyzwanie dla płynnego finansowania programów i utrzymania stabilnego tempa absorpcji.**

W związku z powyższym, Rząd RP postuluje **zachowanie obecnego systemu zarządzania i kontroli**, proponując jednocześnie **szereg możliwych usprawnień**. W celu zachowania dyscypliny finansowej przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczającej elastyczności do zaprogramowania i wdrażania kompleksowych programów i projektów rozwojowych, Rząd RP zaproponował w poprzednim stanowisku wprowadzenie ogólnej zasady **n+3** dla całego okresu programowania oraz przekazywania państwom członkowskim przez Komisję **rocznych zaliczek** na przestrzeni całego okresu. W ocenie Polski, zaproponowana przez KE zasada n+2 jest niewystarczająca, skoro równocześnie planowane jest ukierunkowanie systemu realizacji PS na rezultaty oraz promowanie projektów ambitnych i kompleksowych, a więc również bardziej czasochłonnych.

Polska wielokrotnie potwierdzała swoje poparcie dla **ukierunkowania procesów wdrażania i kontroli na wyniki** interwencji współfinansowanych przez Politykę Spójności. Temu celowi mogłoby służyć wydzielenie dwóch rodzajów audytu: **audytu proceduralnego** (*compliance audit*) i **audytu wykonania** (*performance audit*). Za **audyt proceduralny** wyłączną odpowiedzialność ponosić powinno państwo członkowskie i jego instytucje odpowiedzialne za prawidłowość wydatków publicznych. Komisja po przyznaniu państwu członkowskiemu akredytacji w ramach procedury odpowiadającej *compliance assessment* z okresu programowania 2007-2013 nie miałyby uprawnień do przeprowadzania audytu proceduralnego ani kontrolowania poszczególnych projektów. Postępy w zmniejszaniu poziomu błędów powinny być nagradzane przez zmniejszenie obowiązków sprawozdawczych wobec instytucji unijnych oraz przy pomocy środków z pomocy technicznej. Komisja i Trybunał Obrachunkowy powinny zbadać możliwość rozróżnienia między błędami poważnymi, a błędami o mniejszej istotności oraz możliwość gradacji negatywnych

konsekwencji z nich wynikających. Z kolei **audyt wykonania** nie obejmowałby weryfikacji zgodności z prawem i przyjętymi procedurami, ale koncentrowałby się na analizie wyników interwencji i identyfikacji najlepszych praktyk. Byłby dokonywany przez państwo członkowskie oraz Komisję na różnych poziomach zarządzania – poszczególnych projektów, osi priorytetowych oraz programów operacyjnych i polegałby na weryfikacji osiąganych założeń w ramach projektów i programów, głównie w odniesieniu do zakładanych wskaźników produktu.

Rząd RP opowiada się za kontynuacją procesu **usprawnienia i uproszczenia wybranych procedur** i przepisów w kierunkach wskazanych przez Komisję, t.j. za zniesieniem barier stworzonych przez zasadę monofunduszowości, **harmonizacją zasad kwalifikowalności wydatków dla funduszy unijnych, zwłaszcza jeśli chodzi o ESF i ERDF, ale także poza Polityką Spójności**, przy jednoczesnym lepszym dopasowaniu wybranych przepisów do specyfiki interwencji poszczególnych funduszy oraz instrumentów inżynierii finansowej, a także za szerszym stosowaniem uproszczonych form rozliczania projektów.

Rząd RP opowiada się w związku z tym, za **harmonizacją zasad idącą w kierunku tych rozwiązań, które sprawdziły się w obecnym okresie programowania, np. w zakresie kwalifikowalności VAT**. Obecne zasady Polityki Spójności w sposób istotny zmniejszają koszty wdrażania projektu dla beneficjenta, szczególnie organizacji pozarządowych oraz jednostek działających w obszarze pożytku publicznego. Tego typu rozwiązania powinny być rozszerzone na inne fundusze unijne.

## **ARCHITEKTURA CELÓW**

### **(podział środków wg funduszy i wg poziomu zamożności)**

Rząd RP popiera **dotychczasową strukturę Celów Polityki Spójności**, z Celem 1 dla regionów słabiej rozwiniętych, obejmującym regiony przejściowe i Celem 2, przeznaczonym dla regionów lepiej rozwiniętych. Rząd RP jest zdania, że proporcje między alokacjami poszczególnych Celów powinny także zostać zachowane.

Mimo koncentracji środków na regionach uboższych, Polityka Spójności powinna obejmować wszystkie regiony a w tym kontekście najlepsza metodą **dystrybucji środków Polityki Spójności jest stosowana obecnie tzw. metodologia berlińska**.

Rząd RP potwierdza swoje poparcie dla **mechanizmu dla regionów przejściowych, istniejącego w ramach Celu 1**, obejmującego regiony przekraczające poziom 75% produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca, mierzonego parytetem siły nabywczej i jednocześnie zaliczone w obecnej perspektywie finansowej do Celu 1. Zakres tematyczny wsparcia, jego poziom, oraz rodzaje dostępnych funduszy strukturalnych powinny umożliwiać tym regionom kontynuowanie działań pro-wzrostowych.

Specjalną uwagę należy poświęcić **ośrodkom pełniącym specyficzne funkcje administracyjne, czy finansowe**, które są powodem ich wyższego poziomu rozwoju na tle kraju, ale w ramach których istnieją znaczące wewnątrz-regionalne dysproporcje rozwojowe (np. regionom stołecznym).

Rząd RP opowiada się również za możliwością elastycznego **przenoszenia alokacji między regionami** różnych Celów w danym państwie członkowskim. Jeśli chodzi o poziomy współfinansowania, to powinny obowiązywać obecne ich poziomy, a ewentualne ich różnicowanie powinno się odbywać głównie w oparciu o kryterium zamożności, oraz wyżej proponowane kryteria typu inwestycji i jej prorozwojowego charakteru.

Zdaniem Rządu RP, **poziom alokacji dla EFS** powinien być, tak jak obecnie, wynikiem negocjacji między każdym państwem członkowskim a Komisją. Wskazana w przyszłym Kontrakcie alokacja dla EFS powinna odzwierciedlać ocenę sytuacji społeczno-gospodarczej danego państwa i regionów wchodzących w jego skład, ich potencjał i stojące przed nimi

wyzwania rozwojowe. 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 Funduszu Spójności. W związku z tym, skuteczność a przez to widoczność działań UE w działaniach związanych ze strategią Europa 2020 będzie znacznie wyższa, jeśli będą one realizowane w oparciu o wspólne dokumenty programowe w ramach Polityki Spójności, niż osobno.

Widoczność działań EFS będzie zapewniona poprzez zastosowanie podejścia opartego na rezultatach, warunkowości strukturalnej oraz koncentrację tematyczną a nie przez alokację *ex ante* dla samego funduszu. Tę widoczność zwiększy się dodatkowo przez postulowaną już w poprzednim stanowisku integrację Europejskiego Funduszu Globalizacyjnego (EFG) z EFS.