

Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 r.

przyjęte w dniu 30 stycznia 2008 r.

Niniejsze Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej zawiera odpowiedzi na pytania postawione przez Komisję Europejską w opublikowanym w maju 2007 r. *Czwartym sprawozdaniu na temat spójności gospodarczej i społecznej*¹. Stanowisko to jest jednocześnie pierwszym odniesieniem się Rządu do kwestii kształtu polityki spójności po 2013 r. Dyskusja na ten temat, zapoczątkowana została przez Komisję Europejską (Dyrekcję Generalną ds. polityki regionalnej) podczas 4 Forum Kohezyjnego we wrześniu ubiegłego roku. Kontynuowana jest ona obecnie w poszczególnych państwach członkowskich oraz na poziomie wspólnotowym.

Zważywszy na szczególną rolę naszego kraju² w procesie realizacji polityki spójności, Polska musi wziąć aktywny udział w tej debacie. Należy mieć na uwadze fakt, że sukcesy i porażki w realizacji polityki spójności w latach 2007-2013 w Polsce będą istotnym argumentem w dyskusji na temat jej przyszłego kształtu oraz będą stanowiły o sile naszego głosu w tej debacie. W związku z tym, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej podjął już szereg przedsięwzięć zarówno na forum wspólnotowym, jak i krajowym.

Mając na względzie konieczność uwzględniania stanowisk pozostałych interesariuszy polityki spójności we wspólnotowej debacie nt. kształtu polityki spójności po 2013 r., przedstawiciele Rządu wzięli udział w licznych spotkaniach na szczeblu wspólnotowym, w ramach spotkań nowych państw członkowskich (Cypr, listopad 2007, którego kontynuacją było spotkanie w Warszawie w styczniu 2008 r.), spotkaniach inicjowanych przez Prezydencję portugalską (m. in. spotkanie ministrów odpowiedzialnych za rozwój regionalny - Azory, wrzesień 2007), jak również w nieformalnych wymianach poglądów z zagranicznymi ośrodkami eksperckimi.

Przyszłość polityki spójności była także tematem licznych konsultacji na gruncie krajowym z przedstawicielami środowiska eksperckiego, centralnych i regionalnych instytucji zaangażowanych w realizację tej polityki w Polsce oraz z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych i organizacji pozarządowych. Na podstawie wyników powyższego procesu konsultacyjnego przygotowano zostało niniejsze stanowisko.

¹ *Czwarte sprawozdanie* przedstawia aktualną sytuację w państwach członkowskich i regionach, analizuje rezultaty polityki spójności równolegle wskazując na kluczowe czynniki pomyślnej realizacji priorytetów wspólnotowych oraz odnosi się do kwestii spójności w kontekście polityk krajowych oraz wspólnotowych. Z uwagi na fakt, że okres sprawozdawczy tegorocznego dokumentu obejmuje dwie perspektywy finansowe (2000-2006 oraz 2007-2013), po raz pierwszy raport tego rodzaju podejmuje próbę oceny *ex ante* zreformowanej polityki spójności uruchomionej z początkiem 2007 r. Pytania zawarte w *Sprawozdaniu* odnoszą się do trzech obszarów problemowych, tj.: 1) adekwatność polityki spójności 2007-2013 w stosunku do nowych wyzwań wspólnotowych, 2) możliwości wypracowania zintegrowanego i bardziej elastycznego podejścia do rozwoju i wzrostu w ramach polityki spójności 3) potencjalnego usprawnienia systemu realizacji polityki spójności.

² Polska stała się odbiorcą największego - w historii UE - wsparcia z europejskiej polityki spójności (blisko 20% środków polityki spójności 2007-13).

Należy zwrócić uwagę, że równoległe toczą się inne debaty na forum wspólnotowym mające istotny wpływ na przyszły kształt polityki spójności. W chwili obecnej do najważniejszych należy zaliczyć przegląd budżetu UE oraz Wspólnej Polityki Rolnej. W związku z tym kluczową kwestią jest stała współpraca instytucji wiodących w tych procesach, tj. Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Rola polityki spójności w realizacji celów politycznych UE oraz jej miejsce wśród innych polityk wspólnotowych

1. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zwraca uwagę na wysoką wartość polityki spójności, podkreślając, że jej realizacja przynosi widoczne efekty w sferze gospodarczej i społecznej w skali poszczególnych regionów, państw członkowskich, jak i całej UE, zmniejszając tym samym dystans rozwojowy między jej słabiej a bardziej rozwiniętymi obszarami. Odbywa się to m.in. poprzez nadawanie impulsów do zwiększania potencjału konkurencyjności i innowacyjności państw członkowskich i regionów, wymuszanie stosowania zintegrowanego podejścia podczas realizacji priorytetów rozwojowych, mobilizowanie kapitału publicznego i prywatnego do bardziej efektywnego inwestowania oraz pogłębianie integracji poprzez wsparcie budowy jednolitego rynku europejskiego. W przypadku nowych państw członkowskich warto dodatkowo podkreślić wkład polityki spójności w konwergencję instytucjonalną poprzez upowszechnianie nowoczesnych modeli wieloletniego zarządzania strategicznego i finansowego, jak również transfer swoistego *know-how* w zakresie orientacji na cel, programowania, monitorowania, kontroli i ewaluacji.
2. Wraz z przyjęciem *Zintegrowanych Wytocznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, polityka spójności stała się kluczowym instrumentem osiągania celów Strategii Lizbońskiej, ukierunkowując tym samym podejmowane działania na wzmacnianie konkurencyjności. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej podkreśla potencjał polityki spójności do elastycznego odpowiadania na zmieniające się priorytety i wyzwania Wspólnoty i jednocześnie potwierdza jej wkład w realizację celów UE, a w szczególności kluczowej trwałej, traktatowej zasady znajdującej się u podstaw całego systemu wspólnotowego, zgodnie z którą UE polityka ta „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”³.
3. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej pragnie jednak zwrócić uwagę, że w obliczu obserwowanych zmian na płaszczyźnie gospodarczej i społecznej, a także w wymiarze terytorialnym w Europie, oraz zważywszy na ewolucję oczekiwań poszczególnych państw członkowskich i ich obywateli cele, zasady, a także instrumenty i system realizacji polityki spójności powinny podlegać zmianom. Jest to niezbędne, by polityka w dalszym ciągu mogła stanowić instrument podejmowania celów rozwojowych UE oraz przyczyniać się do pogłębiania wymiaru europejskiego działań podejmowanych przez Wspólnotę. Tym samym Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, widząc pozytywne efekty realizacji polityki spójności, potwierdza wolę jej kontynuowania, wskazując jednocześnie na potrzebę zmian.

³ art. 1 pkt 4 Traktatu Lizbońskiego zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.

4. W opinii Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, punktem wyjścia do debaty nad przyszłym kształtem wspólnotowej polityki spójności, powinna stać się dyskusja na temat politycznych celów oraz priorytetów rozwojowych UE. Debata o kwestiach finansowych, w tym o miejscu poszczególnych polityk w budżecie UE, powinna być kolejnym krokiem w dyskusji o celach UE i jej polityk, a nie ją wyprzedzać. Dlatego Rząd Rzeczypospolitej Polskiej postuluje, by debata nad polityką spójności była ściśle powiązana z przeglądem budżetu UE i polityk wspólnotowych a także, by nie skupiała się wyłącznie na stronie finansowej, lecz nad wkładem w realizację celów politycznych UE oraz podejmowaniem stojących przed Wspólnotą wyzwań rozwojowych.
5. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej wyraża przekonanie, że polityka spójności powinna stać się instrumentem realizacji priorytetów pro-rozwojowych całej Wspólnoty przy zachowaniu jej ukierunkowania na wyrównywanie poziomu rozwoju regionów i państw członkowskich UE. Należy podkreślić zależność dalszego rozwoju UE i sprostania konkurencji na rynku światowym od aktywnej postawy UE wobec wyzwań globalnych, wskazanych m.in. w *Czwartym sprawozdaniu...* Charakterystyczne dla polityki spójności zintegrowane podejście sprawia, że właśnie ta polityka może stać się skutecznym instrumentem zwiększania potencjału rozwojowego i konkurencyjności globalnej wszystkich europejskich regionów. Polityka spójności winna zatem bezpośrednio przyczyniać się do osiągnięcia średnio i długookresowych strategicznych celów UE oraz skupiać się na przedsięwzięciach budujących europejską wartość dodaną. Mając na uwadze potencjał polityki w tym zakresie oraz ogólnoeuropejskie korzyści z jej realizacji, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej nie widzi argumentów przemawiających za re-nacjonalizacją polityki spójności.

W opinii Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, stworzenie takiego systemu, który poprzez budowę podstaw długotrwałego wzrostu byłby w stanie reagować na dynamiczne procesy globalizacyjne nabiera znaczenia priorytetowego. Tym samym, konieczne jest podkreślenie roli polityki spójności, jako polityki o charakterze integracyjnym i horyzontalnym w odniesieniu do pozostałych polityk wspólnotowych, w podejmowaniu wyzwań globalnych

6. Zważywszy na postulat uczynienia z polityki spójności kluczowego instrumentu realizującego długofalowe strategiczne cele UE, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej podkreśla konieczność wyposażenia jej w adekwatną wielkość środków (co najmniej na obecnym poziomie), umożliwiającą skuteczną realizację nowych wyzwań.

Pożądane kierunki zmian w kształcie polityki spójności

7. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zwraca uwagę, że postulowana ewolucja roli polityki spójności winna wiązać się z koncentracją na ograniczonej liczbie celów. Jej wsparcie powinno zostać silnie ukierunkowane na prorozwojowe przedsięwzięcia, które są istotne, nie tylko w krajowej, ale przede wszystkim w europejskiej i globalnej skali odniesienia. Jednocześnie polityka ta powinna umożliwiać regionom rozwój ich zdolności adaptacyjnych do wyzwań zewnętrznych. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zwraca zatem uwagę, że powyższe uwarunkowania wskazują na konieczność koncentracji na projektach wykorzystujących regionalne potencjały rozwoju, a jednocześnie przyczyniające się do osiągnięcia celów Wspólnoty identyfikowanych z tworzeniem europejskiej wartości dodanej. Działania te powinny być realizowane w oparciu o zasadę solidarności, której celem jest jednoczyć państwa członkowskie i regiony w dążeniu do realizacji wspólnych priorytetów rozwojowych.

8. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej stoi na stanowisku, iż należy wykorzystać horyzontalny i zintegrowany charakter polityki spójności, rozumianej jako polityki rozwojowej łączącej wymiary: społeczny, gospodarczy i terytorialny, do przywrócenia jej roli „promotora” zintegrowanego podejścia w realizacji celów rozwojowych UE. Chodzi o zastosowanie tego podejścia zarówno w odniesieniu do działań realizowanych w ramach poszczególnych wspólnotowych polityk sektorowych, jak i tych realizowanych w ramach polityk krajowych i strategii regionalnych. Osiągnięcie celów rozwojowych UE wiąże się zatem z koniecznością dyskusji na temat określenia wzajemnych relacji (komplementarności) między politykami wspólnotowymi, w tym instrumentów i zasad ich realizacji. Powinno to dotyczyć przede wszystkim następujących obszarów: konkurencyjność (przedsiębiorstwa), B+R, kapitał społeczny, rozwój terytorialny i szerzej przestrzenny, rozwój sieci TEN, ochrona środowiska oraz rozwój obszarów wiejskich. Konieczne jest także bardziej zintegrowane podejście w odniesieniu do działań funduszy i systemu ich realizacji w ramach polityki spójności, które w sposób komplementarny powinny reagować na zidentyfikowane problemy i wyzwania w celu osiągnięcia wspólnych celów UE. W tym kontekście warto rozważyć rezygnację z podziału na fundusze, w szczególności na EFRR i EFS lub ich ściślejsze powiązanie, gdyż na poziomie UE dążą one do realizacji tych samych celów.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zwraca uwagę na potrzebę pogłębionej analizy zasad i instrumentów wsparcia obszarów wiejskich. Doświadczenia z okresu programowania 2004-2006 oraz przygotowań dokumentów programowych 2007-2013 wyraźnie wskazują na nakładanie się podobnych rodzajów interwencji w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i polityki spójności prowadzącego do osłabienia zintegrowanego podejścia na poziomie Wspólnoty do problematyki wspierania rozwoju obszarów wiejskich. W związku z tym, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej widzi konieczność przeglądu efektywności wspólnotowych instrumentów na rzecz obszarów wiejskich oraz sposobu ich koordynacji i realizacji.

9. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej z aprobatą przyjmuje wprowadzenie przez Traktat Lizboński pojęcia spójności terytorialnej. Uwzględnienie tego dodatkowego aspektu spójności znajduje swoje uzasadnienie z uwagi na fakt, iż wraz z dynamiczną ewolucją sytuacji społeczno-gospodarczej UE aspekt zróżnicowań terytorialnych staje się kluczową kwestią. Zmiana ta powinna pomóc w racjonalizacji polityki spójności oraz pozytywnie wpłynąć na jej system realizacji.

Terytorialny wymiar polityki spójności może stać się elementem integrującym wspólnotowe polityki i tym samym zwiększyć możliwości skutecznego odpowiadania na wyzwania stojące przed UE. Krokiem w tym kierunku winno być przeprowadzenie pogłębionej debaty na poziomie europejskim i krajowym w celu przełożenia nowych zapisów traktatowych na architekturę celów całej UE, określenia ich wpływu na funkcjonowanie poszczególnych instrumentów realizacji polityk wspólnotowych, w tym także polityki spójności. W tym kontekście konieczne staje się zdefiniowanie pojęcia spójności terytorialnej, opracowanie jasnych wskaźników pozwalających ją mierzyć oraz jej wpływu na sposób mierzenia spójności. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zwraca także szczególną uwagę na potrzebę określenia efektywnych instrumentów pozwalających na osiągnięcie równowagi terytorialnej między obszarami miejskimi i wiejskimi oraz sprzyjających utrzymaniu i rozwojowi policentrycznego układu sieci osadniczej.

10. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej opowiada się za poszukiwaniem nowej równowagi w architekturze relacji pomiędzy KE (a także wewnątrz niej) a państwami członkowskimi, regionami, aktorami szczebla lokalnego i innymi graczami (takimi jak partnerzy społeczni i gospodarczy, w tym organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorcy), zaangażowanymi w realizację polityki spójności.

System wieloszczeblowego zarządzania (multi-level governance) powinien opierać się o zadaniowy i wielostronny dobór partnerów zainteresowanych danym obszarem wsparcia i funkcjonujący w szerszym kontekście niż tradycyjne partnerstwo na linii Komisja Europejska - rządy państw członkowskich - władze regionalne. Kształtujący się nowy model partnerstwa, do którego wchodzi coraz to nowe podmioty, powinien być obszarem szerokiej refleksji w kontekście osiągania celów polityk wspólnotowych, w tym polityki spójności. W związku z poszerzaniem się katalogu adresatów polityki spójności (np. rosnąca pozycja miast), rola regionów powinna zostać przedyskutowana na nowo.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej dostrzega istotną rolę Komisji Europejskiej w zapewnianiu europejskiej wartości dodanej projektów realizowanych ze środków UE.

11. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej opowiada się za wprowadzeniem rozwiązań służących zwiększaniu efektywności instrumentów realizacji polityki spójności oraz podniesienia jej skuteczności w kontekście osiągania celów. Chodzi o rozwiązania, które będą wpływały w pierwszej kolejności na efektywność wykorzystania środków a nie na tempo ich absorpcji. Zasadnicze znaczenie ma szersze zastosowanie narzędzi ewaluacji, które w większym stopniu powinny koncentrować się na ocenie efektywności wsparcia polityki spójności oraz jej skuteczności w osiąganiu długofalowych celów wspólnotowych i tworzeniu europejskiej wartości dodanej. Silniej, niż dotychczas, powinno wykorzystywać się ewaluacje typu *on-going*, ukierunkowane na bieżące dostarczanie rekomendacji pod kątem pożądanych zmian w sposobie realizacji polityki w kontekście dążenia do bardziej efektywnego wykorzystania środków i osiągania celów Wspólnoty.
12. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej popiera wysiłki na rzecz dalszego rozwoju inicjatyw podejmowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa - zwłaszcza w odniesieniu do wymiaru wschodniego. W związku z tym dostrzega potrzebę – z jednej strony upraszczania zasad jej realizacji, a drugiej - stopniowego zwiększania budżetu przeznaczanego na tego typu współpracę. Współpraca terytorialna, w tym z krajami spoza UE, jest kluczowym czynnikiem budowania spójności terytorialnej. Posiada także wymiar polityczny. Dzięki projektom i inicjatywom, które powstaną w ramach Celu 3 polityki spójności – regiony i społeczności lokalne w państwach członkowskich, które aktywnie przyczyniają się do rozwoju UE, będą mogły przenieść swoje dotychczasowe doświadczenia, wypracowane zasady współpracy, partnerstwa i wartości poza granice UE, do regionów sąsiadujących.
13. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej aktywnie bierze udział w dyskusjach toczących się na różnych forach w UE koncentrujących się wokół potrzeby kompleksowego zdefiniowania wskaźników pomiaru rozwoju, które powinny brać pod uwagę nie tylko aspekt ekonomiczny, mierzony tradycyjnie za pomocą PKB, ale również należy poszukiwać uzupełniających wskaźników, biorących pod uwagę czynniki: demograficzny, społeczny, edukacyjny, środowiskowy, terytorialny, a perspektywy czasowe używane do badania procesów rozwojowych powinny ulec wydłużeniu.

Ważne jest, by wskaźniki te wykazywały rzeczywiste efekty oraz oddziaływanie polityki spójności na rozwój w tych wszystkich wymiarach (stosowanie na szeroką skalę wskaźników oddziaływania wykazujących długookresowe efekty w ujęciu materialnym i niematerialnym).

Podsumowanie

Niniejszy projekt stanowiska Rządu, jest efektem wstępnych prac nad polską wizją pożądaných kierunków ewolucji wspólnotowej polityki spójności po 2013 r.

Następne etapy tego procesu odbywać się będą z uwzględnieniem debat dotyczących przeglądu budżetu UE i wspólnotowych polityk, prac kolejnych Prezydencji oraz dyskusji związanych z publikacją wspólnotowych sprawozdań na temat spójności w UE. Część strategiczna 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 Rzeczypospolitej Polskiej, uczestnicząc w sposób aktywny w dalszym procesie kształtowania polityki spójności na poziomie wspólnotowym i krajowym, będzie dokonywał stosownych aktualizacji niniejszego Stanowiska.