



Bruksela, dnia 24 października 2012 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 80/2012

Sprawozdanie z 4. Międzyparlamentarnego posiedzenia komisji rozwoju regionalnego z udziałem posłów do PE i parlamentarzystów krajowych pt. "Polityka spójności w latach 2014-2020 - W kierunku wspólnych ram strategicznych i umów partnerskich"

Bruksela, 11 października 2012

W dniu 11 października w Parlamencie Europejskim odbyło się międzyparlamentarne spotkanie komisji rozwoju regionalnego z udziałem posłów do PE i parlamentarzystów krajowych poświęcone tematowi "Polityka Spójności w latach 2014-2020 - W kierunku wspólnych ram strategicznych oraz umów partnerskich". W spotkaniu tym stronę polską reprezentował senator **Janusz Sepiół**, przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP.



W spotkaniu udział wzięło 26 parlamentarzystów krajowych, wśród nich 12 przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji, reprezentujących 16 parlamentów narodowych.

- **Uwagi wstępne**

W roku 2009 Komisja Rozwoju Regionalnego PE (REGI) zainauguowała regularną praktykę dialogu między posłami do PE i parlamentarzystami krajowymi na temat wspólnych zagadnień i kompetencji związanych z polityką rozwoju regionalnego. Tegoroczne spotkanie poświęcone było programowaniu i wdrażaniu funduszy, jak również przyszłej polityce spójności.

Dyskusja na ten temat odbyła się w momencie, w którym toczą się decydujące rozmowy o kształcie przyszłej polityki spójności. Kilka tygodni przed spotkaniem rozpoczął się proces nieformalnych rozmów trójstronnych między współustawodawcami.

Waga i znaczenie polityki spójności wzrosły wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony i dołączeniem spójności terytorialnej do tego dokumentu. **Spójność terytorialna**, obok spójności gospodarczej i społecznej, jest nowym, trzecim wymiarem polityki spójności przewidzianym w traktacie z Lizbony. Nowością jest także dążenie do większego **dostosowania polityki spójności do strategii „Europa 2020”**.

Polityka spójności ma wyraźną europejską wartość dodaną, jako że polityka ta stanowi narzędzie inwestycyjne służące zapewnieniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu nowych miejsc pracy, jest głównym motorem konwergencji, zrównoważonego rozwoju i solidarności, a także od dziesięcioleci jest jedną z najbardziej znaczących, widocznych i skutecznych polityk Unii Europejskiej.

Jednak nowa polityka spójności będzie musiała podjąć szereg reform strukturalnych - **od uproszczenia do warunkowości i koncentracji tematycznej**, których celem jest lepsze przygotowanie polityki spójności do tego, by mogła odpowiedzieć na najważniejsze wyzwania stojące obecnie przed Unią Europejską - stymulowanie wzrostu i tworzenie nowych miejsc pracy.

W celu zwiększenia wydajności i osiągnięcia jej celów, **odnowiona polityka spójności będzie opierać się na zasadzie partnerstwa**, zaangażowania różnorodnych podmiotów, poczynając od Brukseli aż do poziomu regionalnego i

lokalnego, a także będzie promować efekt synergii z innymi politykami i instrumentami.

Najważniejszym elementem nowego podejścia jest **wzmocnienie strategicznego planowania i programowania**. Najwyższy poziom strategiczny w UE to **wspólne ramy strategiczne** (ang. *Common Strategic Framework - CSF*). Wspólne ramy strategiczne oznaczają elementy wskazujące wyraźny kierunek strategiczny dla procesu programowania i ułatwiające sektorową i terytorialną koordynację interwencji Unii z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz z innych właściwych polityk i instrumentów Unii, zgodnie z celami i zadaniami strategii Unii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego. Wspólne ramy strategiczne przekładają cele Unii na kluczowe działania funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, w celu wskazania wyraźnego kierunku strategicznego dla procesu programowania na poziomie państw członkowskich i regionów. Wspólne ramy strategiczne powinny ułatwiać sektorową i terytorialną koordynację interwencji Unii z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz z innych właściwych polityk i instrumentów Unii. Wspólne ramy strategiczne zostały przyjęte w formie załącznika do rozporządzenia o wspólnych przepisach. Zarówno Rada jak i komisja REGI uznały wspólne ramy strategiczne za istotny element aktu ustawodawczego, ponieważ ich zdaniem ramy te przedstawiają wybory polityczne dotyczące kluczowych aspektów polityki spójności. Tak więc na wniosek Rady i PE Komisja Europejska zmieniła swój pierwotny wniosek COM (2011) 615 na wniosek COM (2012) 496, w którym wspólne ramy strategiczne są załącznikiem do wspólnych przepisów dla funduszy UE (ang. *Common Provisions Regulation*) i tym samym stają się prawnie wiążące.

Na podstawie wspólnych ram strategicznych każde państwo członkowskie, we współpracy ze swoimi partnerami i z Komisją, powinno przygotować **umowę partnerską**. Umowa partnerska powinna przekładać elementy wyszczególnione we wspólnych ramach strategicznych na kontekst krajowy oraz ustanawiać stanowcze zobowiązanie do osiągania celów Unii poprzez programowanie funduszy objętych zakresem wspólnych ram strukturalnych.

Ambicją KE jest wydatkowanie środków w inny sposób, z większym naciskiem na rezultaty i wyniki, przy jednoczesnym koncentrowaniu budżetu UE na realizacji strategii „Europa 2020”. Stąd też następny zestaw programów i instrumentów finanso-

wych miałyby odznaczać się takimi cechami, jak ukierunkowanie na rezultaty, stosowanie w większym stopniu mechanizmów warunkowości oraz uproszczenie sposobu realizacji projektów finansowanych z funduszy UE.

Nowością w przyszłym budżecie jest pomysł utworzenia instrumentu infrastrukturalnego *Connecting Europe Facility* („Łącząc Europę”, CEF) – funduszu rozbudowy infrastrukturalnej, ściśle związanego z polityką spójności, który ma wspierać przedsięwzięcia o kluczowym znaczeniu dla Europy. Jego ideą jest wzmocnienie sieci transportowo-komunikacyjnej poprzez rozbudowę infrastruktury transportowej, połączeń energetycznych oraz rozwiązań z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych. CEF miałyby być zarządzany centralnie przez KE.

W zakresie polityki spójności propozycje Komisji Europejskiej odzwierciedlają pożądane kierunki zmian, postulowane przez państwa członkowskie. Należną do nich min.: silniejsze powiązanie polityki spójności ze strategią „Europa 2020”, zwiększenie zasobów dla Europejskiej Współpracy Terytorialnej, wzmocnienie nurtu rozwoju obszarów miejskich, czy też wzmocnienie integralności funduszy polityki spójności. Rozwiązania te mają na celu podniesienie skuteczności i zwiększenie wartości dodanej polityki spójności.

Komisja zapowiada także szereg narzędzi mających przyczynić się do lepszych rezultatów i efektywności w realizacji polityki spójności, takich jak koncentracja na ograniczonej liczbie celów, wprowadzenie umów partnerskich, czy Wspólne Ramy Strategiczne (obejmujące fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Rybacki). W toku prac nad budżetem dyskutowana będzie również kwestia warunkowości, która ma się przyczynić do wzrostu skuteczności programów realizowanych w ramach polityki spójności.

W odniesieniu do architektury celów polityki spójności Komisja Europejska proponuje podział polityki na następujące kategorie regionów: mniej rozwinięte (PKB per capita poniżej 75 proc. średniej UE), przejściowe (PKB per capita od 75 do 90 proc. i wychodzące z celu konwergencji) i rozwinięte (PKB per capita powyżej 90 proc.). Regiony przejściowe są kategorią, która miałyby zastąpić dotychczasowy system mechanizmów phasing-out i phasing-in. Obszarom tym zapewniony byłby pewien odsetek dotychczasowej alokacji. Celem tej inicjatywy jest utworzenie swoistej „sieci

bezpieczeństwa” i uniknięcie gwałtownego spadku udziału funduszy we wspomnianych regionach.

Fundusz Spójności w kolejnym okresie programowania (podobnie jak obecnie) przeznaczony będzie dla państw, których PKB per capita jest mniejsze od 90 proc. średniej unijnej. 6 października 2011 roku Komisja Europejska przedstawiła pakiet legislacyjny dla polityki spójności na lata 2014–2020 i od tego czasu trwają oficjalne negocjacje nad jej kształtem w nowej perspektywie finansowej.

W celu uniknięcia niezgodności we wdrażaniu wniosków ustawodawczych dotyczących polityki spójności UE na lata 2014-2020, zostały wzmocnione wymagania odnoszące się do partnerstw i wielopoziomowego zarządzania. Postanowienia te nakładają na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia umowy partnerskiej z kluczowymi graczami, włącznie z regionalnymi i lokalnymi władzami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz jednostkami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie.

Dotychczas strategiczne ukierunkowanie funduszy i budowanie partnerstw, jako kluczowe zasady programowania i wdrażania polityki spójności, miały ograniczony wpływ. Z tego względu należy się zająć szerszym kontekstem strategicznej koordynacji i programowania.

- **Otwarcie spotkania**

W swoich uwagach wstępnych **Danuta Hübner**, przewodnicząca Komisji Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego, podkreśliła znaczenie negocjacji między współustawodawcami, zaznaczając współodpowiedzialność PE za politykę spójności i silną wolę PE, by zdecydowanie popierać ukierunkowaną, ale równocześnie zorientowaną terytorialnie politykę spójności, które ma być jednym z głównych narzędzi inwestycyjnych. Przewodnicząca powiedziała, że PE popiera pomysł nowego dokumentu, który zastąpiłby dokumenty referencyjne na poziomie krajowym. PE liczy na lepszą koordynację między polityką spójności a pozostałymi instrumentami, tj. instrument Łącząc Europę, czy strategią Europa 2020. Za ważne uznała większe zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych, wzmocnienie partnerstw oraz koncentrację funduszy na konkretnych tematach. Poparła wymiar terytorialny polityki spójności. Eurodeputowana Hübner przypomniała zebranim, że

nadal znajdujemy się w okresie kryzysu, silnej konsolidacji budżetów krajowych i regionalnych, problemów z deficytem i długiem, co może mieć negatywne konsekwencje i zagrozić realizacji programów. Przyjęcie budżetu generującego wzrost oraz zapewnienie współfinansowania są niezbędne dla pomyślnej realizacji polityki spójności. Zaznaczyła, że budżet europejski jest budżetem inwestycyjnym, z którego jedynie 5% środków jest przeznaczane na instytucje europejskie. Pozostała część to inwestycje w regiony, państwa, miasta. Podkreśliła, że znajdujemy się w procesie negocjacji budżetów na rok 2013 i trzeba przełamać ten negatywny stereotyp budżetu europejskiego w mediach. Zbyt mały budżet zagraża realizacji wielu programów. Obecnie KE otrzymała rachunki za zrealizowane projekty w 2012 r., w wyniku czego miliardy euro zostały zablokowane, bo budżet na 2012 r. okazał się zbyt mały. Bez realizacji polityki spójności nie możemy generować wzrostu.

Johannes Hahn, komisarz ds. polityki regionalnej, podkreślił znaczenie zaangażowania władz lokalnych i regionalnych i ich partnerów w negocjacje dotyczące polityki spójności, by zapewnić ich silniejszą identyfikację z programami. Zwrócił również uwagę na wielopoziomowe zarządzanie, które uznał za ważne. W jego opinii, w celu uzyskania płynnego przejścia do nowego okresu planowania polityki spójności, konieczne jest jak najszybsze przyjęcie WRF 2014-2020. Potrzebna jest świadomość, o jakich kwotach mówimy, w celu opracowania polityki spójności, która faktycznie będzie w stanie uczynić różnicę. Podkreślił, że ważne jest zapewnienie odpowiedniego budżetu dla polityki spójności, do czego z rezerwą odnoszą się państwa - płatnicy netto do budżetu. Jednak zaznaczył, że budżet UE to budżet inwestycyjny, z którego 95% środków trafia z powrotem do państw członkowskich. Budżet wieloletni jest wyjątkowy, gdyż obejmuje ramy budżetowe do roku 2020, dzięki czemu daje obywatelom pewność, co do dostępności środków i umożliwia długoterminowe planowanie inwestycji.

W kontekście dyskusji dotyczącej tematycznej koncentracji, Komisarz wskazał, że jest to raczej "menu", z którego można wybrać niektóre, ale nie wszystkie elementy. Każdy fundusz objęty zakresem wspólnych ram strukturalnych wspiera następujące cele tematyczne zgodnie ze swoją misją i w celu przyczynienia się do unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu:

- 1) wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji;

- 2) zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych;
- 3) podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR);
- 4) wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach;
- 5) promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem;
- 6) ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów;
- 7) promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych;
- 8) wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników;
- 9) wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem;
- 10) inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie;
- 11) wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Cele tematyczne mają przekładane na priorytety specyficzne dla każdego funduszu objętego zakresem wspólnych ram strategicznych i określane w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy.

Komisarz podkreślił, że instrumenty są już wdrożone. To, co jest potrzebne, to silne wsparcie na poziomie krajowym. Inwestowanie pieniędzy na poziomie europejskim, w regionach i lokalnie, w edukację i szkolenie obywateli, pozwala na wzmocnienie konkurencyjności w aspekcie regionalnym i globalnym. Dodał, że UE zamieszkuje 7% ludności świata, ale ma ponad 20% udział w gospodarce światowej. Głównym celem polityki regionalnej jest tworzenie i zabezpieczenie miejsc pracy. Wymaga to koncentracji tematycznej.

Komisarz podkreślił również, że toczyła się dyskusja na temat wspólnych ram strategicznych. Komisja Europejska zaproponowała, by przyjmować je aktem delegowanym, jednak takiemu rozwiązaniu sprzeciwiła się Rada i parlamenty narodowe. Z tego względu Rada i PE domagały się, by były one załącznikiem do rozporządzenia, a nie by miały formę aktu delegowanego. W związku z tym oraz dążąc do osiągnięcia porozumienia pomiędzy instytucjami, Komisja przedstawiła zmieniony wniosek ustawodawczy (COM (2012) 496), w którym podzielono

elementy wspólnych ram strategicznych między nowy załącznik (załącznik I) do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz akt delegowany. Komisja utrzymuje jednak, że wszystkie te elementy, bez względu na to, czy stanowią część załącznika czy aktu delegowanego, pozostają elementami innymi niż istotne w rozumieniu art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i mogą w związku z tym być zmieniane w drodze aktu delegowanego. Elementy istotne są zawarte w art. 11 i 12 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Komisja jest zdania, że powinna mieć uprawnienia do zmiany, w drodze aktów delegowanych, załączników I i VI, bowiem są one bardziej elastyczne.

Pan **Kornelios Korneliou**, Stały Przedstawiciel Cypru przy UE, podkreślił, że prezydencja pracuje w kierunku osiągnięcia porozumienia w sprawie wieloletnich ram finansowych dla silnej polityki spójności. Stwierdził on, że umowy partnerskie i Wspólne Ramy Strategiczne mają bardzo ważną rolę do odegrania, jako że wzmacniają koordynację i synergię między instrumentami i politykami i zwiększają legitymizację poprzez zapewnienie identyfikacji z tą polityką. Celem polityki regionalnej jest zapewnienie spójności gospodarczej i terytorialnej w oparciu o zasadę solidarności. Poinformował, że w trudnych czasach ograniczeń budżetowych, gdy na politykę ma wpływ kryzys finansowy, prezydencji zależy na optymalnym wykorzystaniu środków na rozwój.

- **Debata**

Debatę otworzyli dwaj główni mówcy z parlamentów narodowych: poseł **Reiner Robra**, członek Komisji Spraw Europejskich niemieckiego Bundsratu i poseł **Liam Twomey**, wiceprzewodniczący Komisji Finansów irlandzkiej Izby Reprezentantów. Obaj posłowie podkreślili znaczenie partnerstwa parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym. Za najważniejsze uznali osiągnięcie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu i przyjaznego dla środowiska, poprzez dostosowanie celów polityki spójności do celów Strategii „Europa 2020”. Zwracali również uwagę na potrzebę większej koordynacji i spójności polityki regionalnej i na to, by pamiętać o zasadach pomocniczości i proporcjonalności.

Członkowie parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego omówili szereg tematów, które można podsumować następująco:

- **Kryzys, wzrost gospodarczy i zatrudnienie**

Uczestnicy debaty podkreślali, że zważywszy, że polityka spójności to polityka inwestycyjna, powinna ona wspierać wzrost gospodarczy. Polityka spójności musi być w stanie skutecznie reagować na nowe wyzwania i musi dążyć do zapewnienia inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Ponadto polityka, w czasach kryzysu, musi być wyrazem solidarności między regionami i państwami członkowskimi i wspierać konwergencję między nimi. Solidarność jest nadal istotnym elementem polityki regionalnej.

Członkowie parlamentów narodowych podzielali pogląd, że polityka spójności musi być kluczowym narzędziem wypełnienia celów Strategii „Europa 2020”, tj. fundusze muszą zostać dostosowane do realizacji celów strategii, ale także podkreślali, że cele polityki spójności powinny pójść dalej i nie powinny one zostać zastąpione wyłącznie celami Strategii „Europa 2020”. **José Lino Ramos** (Portugalia) spytał, dlaczego polityka spójności ma realizować tylko cele strategiczne ze Strategii „Europa 2020”. Pewne problemy zostaną dzięki temu rozwiązywane, ale na pewno nie wszystkie. Przypomniął, że strategia lizbońska nie przyczyniła się do wzrostu zatrudnienia. Gospodarka jest w fazie stagnacji, różnice w UE pogłębiają się. Wiele osób traci miejsca pracy i obniża się ich standard życia. Trzeba więc pójść dalej.

Ponadto parlamentarzyści krajowi domagali się większej elastyczności w określaniu priorytetów polityki regionalnej. Byli też zdania, że zrównoważony rozwój powinien być w centrum polityki spójności i że polityka ta powinna wspierać zmiany strukturalne. **Dimitrios Sabaziotis** (Grecja) podkreślił, że polityka spójności powinna przyczynić się do ożywienia gospodarek krajów najbardziej dotkniętych przez kryzys. W tym sensie wskazywano, że polityka spójności musi zaspokajać potrzeby lokalne i regionów. Terytorialne elementy polityki są niezbędne i regiony muszą mieć możliwość wyboru priorytetów, w ramach polityki zorientowanej strategicznie.

Senator **Janusz Sepioł** (Polska) podkreślił, że dla Polski ważne jest wzmocnienie podejścia terytorialnego i zintegrowane, horyzontalne i wielosektorowe podejście do rozwoju. Zgodził się z przedmówcą, że umowa partnerska powinna powstawać nie tylko z udziałem rządu, ale także regionów i właściwych kompetencyjnie partnerów

społeczno-gospodarczych. Dodał, że ewaluację ex ante warto przeprowadzić dla umowy a nie tylko dla programów.

Z opinią senatora zgodził się poseł **Nikos Chrysogelos** (Grecja), który powiedział, że programy regionalne powinny być przedmiotem uzgodnienia między państwami członkowskimi a Komisją Europejską a umowy partnerskie powinny angażować regiony, które powinny być współsygnatariuszami tych umów.

Charalampos Angourakis (Parlament Europejski, Grecja) powiedział, że różnica między regionami greckimi a resztą Europy pogłębia się. W jego opinii polityka spójności nie promuje prawdziwej spójności. Podkreślił, że nowy budżet będzie w coraz większej mierze wykorzystywany do celów realizacji Strategii „Europa 2020”, czyli będzie się koncentrował na zwiększaniu konkurencyjności, ponieważ potrzebna jest coraz tańsza siła robocza, by wyjść z kryzysu. Sprzeciwił się takiej filozofii polityki spójności, gdzie środki z funduszu na spójność wykorzystuje się na projekty wzmacniające duże przedsiębiorstwa i koncerny – jak np. w zaproponowanym mechanizmie Łącząc Europę. Dodał, że z uwagi na redukcję finansowania funduszy spójności Grecji grozi utrata 40% tych funduszy. Pieniądze przyznane Grecji zostały przeznaczone na wielkie koncerny, na ogromne projekty, punkty poboru opłat, itp. Na koniec stwierdził, że finansuje się energetykę odnawialną podczas gdy ceny energii wzrosły w Grecji ośmiokrotnie a recycling nie tworzy miejsc pracy i nie przyczynia się do ożywienia gospodarczego w regionach.

Jan Olbrycht zabrał głos jako sprawozdawca Parlamentu Europejskiego dla Rozporządzenia o Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Powiedział: „Rozmowy o kształcie polityki spójności w następnym okresie programowania 2014-2020 toczą się w bardzo szczególnym dla Europy czasie. Jesteśmy bowiem w środku rozmów o przyszłości wszystkich unijnych polityk i ich finansowania, ale również w czasie rozważań nad przyszłym kształtem Unii Europejskiej i możliwym jej podziałem na Unię dwóch prędkości. Nie walczymy więc tylko o pieniądze dla polityki spójności. Walczymy o naszą wizję przyszłości Europy.” Dodał, że PE nie chce Europy dwóch prędkości.

Laszlo Habis (Węgry) podkreślił, że popiera elastyczność terytorialną. Dodał, że regulacje dotyczące wysokości PKB sprawiają, że biedniejsze państwa członkowskie mają ograniczone możliwości w zakresie rozwoju regionalnego.

- **Przyzwoity budżet na politykę spójności**

Parlamentarzyści podkreślali, że przyszły budżet UE jest bardzo ważnym źródłem finansowania inwestycji publicznych i dlatego należy zapewnić, że inwestuje się w projekty o wysokiej stopie zwrotu. Podkreślono, że polityka spójności powinna mieć zapewniony silny budżet, jako że w świetle ograniczeń budżetowych jest ona jednym z głównych narzędzi przywrócenia i wspierania polityki rozwoju w Europie. Wszelkie ograniczenia budżetu na politykę spójności stanowią zagrożenie dla osiągnięcia tych celów. W tej chwili potrzebne jest silne wsparcie budżetowe z WRF 2014-2020. Parlamentarzyści podkreślali, że 95% budżetu UE przeznaczane jest na inwestycje w państwach członkowskich i że ponadto ważny jest efekt oddziaływania tych funduszy, bowiem pieniądze wydane w jednym państwie członkowskim mają pozytywne skutki dla całego regionu. Wskazywano również, że regiony nie powinny być konfrontowane z nagłymi zmianami w zakresie finansowania. Ponadto uczestnicy podzielili pogląd, że potrzebne jest wsparcie przejściowe dla regionów wychodzących z celu konwergencji (sieć bezpieczeństwa). Mówił o tym m.in. **Stephan Mayer** (Bundestag, Niemcy).

Senator **Janusz Sepioł** powiedział, że przypadek Polski jest potwierdzeniem celowości i skuteczności europejskiej polityki spójności. Polska jest jedynym krajem, który od wstąpienia do Unii Europejskiej w 2004 roku stale notuje wzrost gospodarczy. Bez absorpcji środków pomocowych takie wyniki byłyby niemożliwe. Co ważne jednak wydatki w ramach polityki spójności służą nie tylko bezpośrednim beneficjentom. Badania wykazały, że na przykład, że z każdego euro wydanego np. przez Niemcy na politykę spójności wraca do tego kraju ok. 80 centów. Polityka spójności wspiera zatem nie tylko kraje, do których jest w głównej mierze adresowana, ale wywołuje rozwój w całym jednolitym obszarze gospodarczym. **Charalampos Angourakis** (Parlament Europejski, Grecja) odniósł się do wypowiedzi senatora Sepioła i skomentował, że 1 EUR zainwestowane w Polsce przekłada się na 80 centów zysku tych, którzy zainwestowali, a więc dużych koncernów. Polityka spójności powinna uwzględniać potrzeby pracowników, ludzi, przyczyniać się do budowy szkół, przedszkoli, domów opieki, itp. a nie wspierać wielkie i bogate firmy.

Krister Örnfjäder (Szwecja) apelował o wzmocnienie funduszu rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa. Nawoływał jednak do ograniczenia środków na politykę rolną oraz do objęcia polityką spójności wszystkich państw UE.

Jewgienij Kiryłow (Bułgaria, Parlament Europejski) powiedział, że wiele państw członkowskich w Radzie stosuje w odniesieniu do budżetu zasadę czystej matematyki: tyle wpłacam, tyle dostaję. Uznał to za wyraz egoizmu. W jego opinii parlamenty narodowe powinny naciskać na to, by egoizm nie był podstawą polityki spójności. Dodał, że jest w UE kraj, który w ogóle nie mówi o UE, ale o jednolitym rynku - tym krajem jest Wielka Brytania.

Lyuben Tatarski (Bułgaria) podkreślał, że polityka spójności ma na celu zmniejszenie różnic między państwami członkowskimi. Nie można tylko patrzeć na to, kto jest beneficjentem a kto jest płatnikiem netto do budżetu.

Joachim Zeller (Niemcy, Parlament Europejski) podkreślił, że należy wywierać wpływ na własne rządy, by podczas negocjacji w Radzie wykazały się większą wyrozumiałością. Dodał, że pakt na rzecz wzrostu i stabilności wymaga aktywności. Konieczne są impulsy dla rynku pracy i stabilności.

- **Warunkowość, sankcje**

Komisja Europejska wskazała, że warunkowość ex-ante jest niezbędna dla zapewnienia skuteczności realizacji polityki regionalnej. Chodzi o to, że polityka spójności nie może być oddzielona od szerszych ram makroekonomicznych. Niektórzy uczestnicy byli zdania, że warunkowość nie powinna być postrzegana jako kara, ale jako bodziec zachęcający do większej skuteczności działań i poszanowania wspólnych wysiłków. **Krister Örnfjäder** (Szwecja) poparł propozycje w zakresie warunkowości, uznając je za motywujące. Przyznał, że warunki te są oczekiwane, kryteria wyraźne i możliwe do spełnienia. **Stephan Mayer** (Bundestag, Niemcy) powiedział, że polityka spójności ma służyć zwiększeniu zatrudnienia, zmniejszenia bezrobocia i innowacji. Dodał, że silniejsza warunkowość makroekonomiczna w przyszłości to zmiana na dobre. Dofinansowanie uzależnione będzie od wskaźników gospodarczych, co jest sprawiedliwe. Komisja stwierdziła, że warunkowość to istotny element. Powinno być jasne, że jeżeli państwo członkowskie systematycznie łamie pewną dyscyplinę, musi się liczyć z konsekwencjami. Senator **Janusz Sepioł** (Polska)

również wyraził poparcie dla proponowanej przez Komisję warunkowości opartej na wynikach (performance framework) oraz rezerwy wykonania na poziomie krajowym. **Lyuben Tatarski** (Bułgaria) opowiedział się także za warunkowością makroekonomiczną.

Wielu członków parlamentów narodowych podkreślało jednak, że ta warunkowość może się nie sprawdzić i stanowić przeszkodę w skutecznej realizacji polityki spójności. Większość uczestników była przeciwna warunkowości makroekonomicznej. Ich zdaniem makroekonomiczne sankcje nie mają nic wspólnego z polityką spójności; są równoznaczne z karą dla tych, którzy wdrażają politykę spójności. Komisja uzasadniła te sankcje silnym związkiem między polityką spójności i zarządzaniem gospodarczym w Unii, jednak podkreśliła, że są one środkiem wyjątkowym i ostatecznym, gdy pozostałe nie zadziałają. **Jewgienij Kiryłow** (PE) podkreślił, że potrzebna jest przejrzystość, ale zasada warunkowości powoduje nadmierną biurokrację.

- **Kwalifikowalność podatku VAT**

Janusz Sepioł (Senat, Polska) krytycznie ocenił kwestię znacznego ograniczenia kwalifikowalności podatku VAT, zwłaszcza w przypadku Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, gdzie kwalifikowalność VAT-u jest praktycznie całkowicie wyłączona. Ta zmiana w stosunku do zasad obecnego okresu programowania wywołała ogromne trudności, zwłaszcza dla organizacji pozarządowych i radykalnie obniżyła zdolności inwestycyjne polskich samorządów. Postulat senatora poparli posłowie **Laszlo Habis** (Węgry) oraz **Lyuben Tatarski** (Bułgaria).

- **Wspólne ramy strategiczne, umowy partnerskie i synergia pomiędzy obszarami polityki**

Komisja Europejska ogłosiła, że zintegrowane programowanie zostało wzmocnione i możliwe będzie programowanie wielofunduszowe. Większość parlamentarzystów poparła wprowadzenie wielofunduszowych osi priorytetowych, które byłyby adresowane do kilku kategorii regionów i łączyłyby kilka priorytetów inwestycyjnych z komplementarnymi celami tematycznymi i kilkoma funduszami. **Krister Örnfjäder** (Szwecja) poparł mniejszą ilość celów, co odpowiada skupieniu się na konkretnych

tematach. Planowanie strategiczne powinno być również wspierane w celu lepszej koordynacji polityki spójności. Poza tym wdrażane strategie muszą być komplementarne, a nie sprzeczne wobec siebie. Podkreślano, że zintegrowane planowanie strategiczne jest bardzo ważne, jednak powinno być na tyle elastyczne, aby uwzględnić potrzeby lokalne.

Uzgodnienia dotyczące planowania strategicznego, obejmujące wspólne ramy strategiczne na poziomie Unii i umowy partnerskie na poziomie krajowym zostały uznane za zapewniające skuteczną koordynację różnych rodzajów polityki unijnej z instrumentami.

Ponadto, parlamentarzyści z PE podkreślali, że treść wspólnych ram strategicznych staje się teraz jaśniejsza. Komisja zmieniła swoją propozycję i przyjęła poprawki Parlamentu Europejskiego i Rady, mające na celu włączenie wspólnych ram strategicznych jako aneksu do rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dla funduszy UE (COM (2011) 615, zmieniony COM (2012) 496). To będzie dokument orientacyjny, mający na celu nadanie kształtu programom operacyjnym, jako programom zorientowanym na konkretne inwestycje.

Wielu członków parlamentów narodowych wyraziło pogląd, że wspólne ramy strategiczne powinny być narzędziem orientacji i koordynacji dla lepszego planowania i wdrażania, zwłaszcza jeśli chodzi o zintegrowane projekty współfinansowane z pięciu funduszy europejskich w ramach wspólnych ram. Wyrażono jednak obawę, że wieloletnie ramy finansowe nie powinny podważać specyfiki i wartości dodanej finansowania z każdego z funduszy z osobna.

Podkreślano, że programowanie strategiczne nie może być wyłącznie zorientowane na realizację celów strategii Europa 2020. Głównym problemem wydawała się zdolność wykorzystania funduszy do realizacji projektów infrastrukturalnych, w szczególności w regionach kohezyjnych.

Odnosząc się do umów partnerskich, wielu parlamentarzystów podkreślało, że państwa członkowskie powinny mieć możliwość dostosowania ich do sytuacji poszczególnych krajów i do ich struktur zarządzania. Komentując szczegółowe zapisy dotyczące funkcjonowania polityki spójności **Jan Olbrycht** odniósł się do różnic pomiędzy instytucjami europejskimi w rozumieniu nowego elementu programowania,

jakim jest zaproponowana przez Komisję umowa partnerska. Zaznaczył ponadto, że Parlament Europejski opowiada się za koncentracją tematyczną środków z EFRR. „Oczywiście koncentracja dostępnych funduszy na kilku obszarach jest pożądana i jako poseł sprawozdawca ją popieram. Uważam jednak, że potrzebne jest zapewnienie odpowiedniego stopnia elastyczności, co do wyboru tych obszarów, by każdy kraj członkowski czy region miał możliwość dopasowania programów do własnych potrzeb. Dlatego Parlament proponuje wolny wybór jednego z celów tematycznych do wymaganej koncentracji. Nie wszystko musi i nie powinno być narzucone odgórnie z Brukseli” - podkreślił Jan Olbrycht.

Nikos Chrysogelos (Grecja) podkreślił, że środki publiczne mają służyć polityce spójności i trwałości podejmowanych działań. Wszystkie mechanizmy polityki regionalnej powinny być oparte o zasadę nie tylko wdrażania środków finansowych, ale ich celowego wdrażania. Potrzebne są ponadto programy spójności społecznej.

Podkreślano również, że istnieją pewne obawy, co do okresu czasu i organizacji procesu planowania. Jednoczesne składanie umów partnerskich i programów operacyjnych może być problemem w niektórych krajach. Ponadto, sześciomiesięczny okres niezbędny do zatwierdzenia umów partnerskich przez Komisję Europejską, został uznany przez uczestników za zbyt długi. Komisja bowiem, w drodze aktów wykonawczych, przyjmuje decyzję w sprawie zatwierdzenia umowy partnerskiej nie później niż sześć miesięcy po jej przedłożeniu przez państwo członkowskie.

Możliwość nakładania się na siebie programów operacyjnych i umowy partnerskiej wydaje się być kluczowym problemem. Chociaż parlamentarzyści poparli możliwość wykorzystania wielofunduszowych programów operacyjnych, wiele państw członkowskich powątpiewało, czy zintegrowane, wielofunduszowe podejście może zadziałać, ponieważ zaproponowany mechanizm elastycznego finansowania (ang. *cross-financing*) w porównaniu do okresu bieżącego i osie priorytetowe mogą być finansowane wyłącznie z jednego funduszu. Mechanizm *cross-financing*, wprowadzony na potrzeby realizacji programów na okres 2007-2013, był odpowiedzią na ogólną rezygnację z zasady finansowania programów operacyjnych z więcej niż jednego funduszu. Zakłada on dopuszczenie finansowania poszczególnych projektów, ich części lub grup projektów, objętych wsparciem danego funduszu, przy pomocy środków innego funduszu. Mechanizm *cross-financing* umożliwia w ten

sposób bardziej płynny i naturalny podział środków służących finansowaniu europejskich programów operacyjnych. Warunkiem stosowania podobnego odstępstwa pozostaje jednak priorytetowość finansowanego zagadnienia oraz jego bezwzględny związek z projektem i powodzeniem jego realizacji.

Parlamentarzyści odnosili się również do relacji między strategicznymi ramami planowania i szerszym zarządzaniem gospodarczym w UE. Główne obawy dotyczyły odniesień w projektach rozporządzeń do włączenia do umów partnerskich i programów operacyjnych zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich oraz zaleceń Rady w sprawie polityki gospodarczej i zatrudnienia, co będzie potencjalnie wymagać korekt przyjętych dokumentów w przypadku, gdyby pojawiły się nowe zalecenia. Temu sprzeciwia się większość państw członkowskich ze względu na niewiążący status prawny zaleceń Rady oraz z uwagi na fakt, że roczny harmonogram cyklu zarządzania gospodarczego różni się od wieloletniego podejścia do programowania w ramach polityki spójności. Co więcej, niektóre kraje uważają, że zalecenia odnoszą się do szerokiego spektrum polityk i reform strukturalnych, które nie są bezpośrednio związane z polityką spójności. Powiązanie każdej umowy partnerskiej i odpowiadającego jej programu operacyjnego z krajowymi programami reform, jest uważane za bardziej odpowiednie podejście do koordynacji procesów zarządzania. Dokument Komisji (COM (2012) 496) zakłada, że na podstawie szczegółowej oceny krajowych programów reform oraz programów stabilności i konwergencji Komisja proponuje zalecenia dla poszczególnych krajów, które są następnie zatwierdzane przez Radę Europejską do końca czerwca. Zalecenia dla poszczególnych krajów powinny następnie zostać uwzględnione w decyzjach gospodarczych i budżetowych w drugiej połowie roku oraz w krajowych programach reform w roku następnym.

- **Rozwój obszarów miejskich i współpraca transgraniczna**

Parlamentarzyści odnosili się również do nowego nurtu w polityce spójności, a więc **rozwoju obszarów miejskich** oraz **współpracy transgranicznej**.

Joachim Zeller (Parlament Europejski, Niemcy) powiedział, że 70% ludności mieszka w obszarach miejskich. Poprzez uwzględnienie obszarów miejskich można zapewnić rozwój Europy. Przypomniał, że obszary wiejskie już korzystają z WPR. Dodał również, że należy współpracować w wymiarze transgranicznym. Środki

przeznaczone na te programy zostały zwiększone, co jest dobrym posunięciem, ponieważ dzięki takiej współpracy odbywa się łączenie Europy.

Janusz Sepioł (Senat, Polska) powiedział, że jest przekonany, że szczególnym wyzwaniem polityki spójności jest sytuacja miast i ich obszarów funkcjonalnych. Polska chce w swoich programach operacyjnych uczynić z problemów urbanizacji jeden z kluczowych wątków polskiej polityki rozwoju.

Odnosząc się do współpracy transgranicznej senator **Janusz Sepioł** powiedział, że w jego opinii konstrukcja programu Łącząc Europę, na którego finansowanie wydzielono 10 mld euro z Funduszu Spójności, doprowadziła do powstania dwóch systemów wspierania dla zbliżonych projektów. Powstały także nowe obciążenia administracyjne. Odnosząc się do sytuacji Europy Środkowej dodał, że problemem jest fakt, iż każdy z krajów rozbudowuje swoją sieć dróg ekspresowych i autostrad, ale nie przybywa autostradowych połączeń transgranicznych. Gdyby program Łącząc Europę nie był nastawiony na budowę nowych sieci paneuropejskich, ale usprawnienie połączeń transgranicznych, trudno byłoby odmówić mu poparcia.

- **Wnioski i zalecenia**

Uczestnicy spotkania zgodzili się, że głównym celem proponowanych ram planowania strategicznego jest osiągnięcie bardziej zintegrowanego podejścia do zarządzania funduszami UE i politykami, skoncentrowanego na realizacji celów strategii Europa 2020. Wspólne ramy strategiczne powinny zostać przyjęte, jako załącznik do rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dla funduszy UE (COM (2011) 615, zmieniony COM (2012) 496), z udziałem współustawodawców, aby zapewnić zarządzanie wszystkimi funduszami (EFRR, FS, EFS, EFRROW i EFMR) w ramach zarządzania dzielonego i w powiązaniu z innymi politykami UE. W szczególności, dokument ten powinien podkreślać komplementarność między funduszami oraz zawierać wytyczne dotyczące sposobu, w jaki fundusze powinny być opisane w celu maksymalizacji synergii, jak również ich powiązania z innymi politykami UE, takimi jak Horyzont 2020, instrument Łącząc Europę, Wspólna Polityka Rolna (filar I), itp.

Wyznaczając jeden kierunek strategiczny dla państw członkowskich i regionów, wspólne ramy strategiczne oznaczają znaczną poprawę w stosunku do

dotychczasowego fragmentarycznego podejścia. Główna obawa, podkreślona przez wielu parlamentarzystów krajowych, dotyczyła jednak tego, że silna orientacja na cele tematyczne utrudniać może przyjęcie strategicznego, nakierowanego na konkretny region, podejścia do rozwoju terytorialnego. Komisja w swojej propozycji podkreśla, że aby osiągnąć cele unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, należy skoncentrować wsparcie z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych na ograniczonej liczbie wspólnych celów tematycznych.

Parlamentarzyści poparli również kolejną cechę ram planowania, jaką jest bardziej wiążące podejście dotyczące zarządzania, z udziałem silniejszego strategicznego sterowania z poziomu UE, zdecydowanego zaangażowania w realizację unijnych celów wyrażonego w strategiach krajowych i zwiększenia roli Komisji w procesie decyzyjnym. Główne propozycje mające na celu osiągnięcie ww. celów obejmują: określenie elementów wskazujących wyraźny kierunek strategiczny dla procesu programowania i ułatwiających sektorową i terytorialną koordynację we wspólnych ramach strategicznych, zamianę narodowych strategicznych ram odniesienia na umowy partnerskie i nałożenie na Komisję nowych zadań w zakresie przeglądu programów operacyjnych. Założeniem jest zapewnienie bardziej widocznego, niż to było w przeszłości, spójnego i wyraźnego związku polityki spójności z celami UE i jej strategią na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego oraz przeniesienie tej wizji do strategii krajowych i regionalnych.

W celu realizacji tego założenia, ogólne rozporządzenie powinno jasno określić, że umowy partnerskie, a zwłaszcza programy operacyjne, powinny określać przede wszystkim strategię realizacji celów UE na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu w zakresie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, przyczyniając się również do realizacji celów strategii Europa 2020.

Zawartość umów partnerskich i programów operacyjnych musi wykazać podejście "terytorialne" i "zintegrowane". Oznacza to, że zamiast jednej uniwersalnej logiki sektorowej, należy uwzględnić specyfiki poszczególnych regionów i musi to zostać odzwierciedlone w przyjętych strategiach. Ponadto, powinna być dostarczana informacja na temat mechanizmów zapewniających integrację horyzontalną różnych

obszarów polityki zamiast ich rozgraniczania. Jakiemukolwiek osłabieniu tych przepisów przez Radę będzie się sprzeciwiał Parlament Europejski.

Należy unikać nadmiernej koncentracji tematycznej i promować elastyczność, w ramach wcześniej uzgodnionej strategii. Podkreślano, że jeśli uzgodni się wysokie poziomy finansowania na ograniczoną liczbę interwencji, może to doprowadzić do nieodpowiednich/niewystarczających inwestycji, trudności w zapewnieniu absorpcji funduszy i wreszcie niemożność realizacji celów strategii Europa 2020 i brak konwergencji pomiędzy regionami UE. Takie wyodrębnienie środków na dany cel wprowadzi niepotrzebnie skomplikowany i niespójny system w ramach różnych funduszy, który będzie niezgodny z zasadami uproszczenia i harmonizacji i oddolnym, uwrażliwionym na potrzeby regionów podejściem do polityki spójności. Zamiast tego zaleca się, aby Parlament Europejski zachęcał do bardziej uproszczonego i elastycznego podejścia do koncentracji tematycznej, która będzie brała pod uwagę potrzeby terytorialne.

Zalecono, aby następne spotkanie odbyło się w październiku 2013 r. Członkowie parlamentów narodowych zostali poproszeni o przedstawienie swoich propozycji dotyczących tematu przyszłorocznego spotkania.

- **Podsumowanie dyskusji**

Dyskusję podczas spotkania podsumował pan **Nicholas Martyn**, wiceprzewodniczący Dyrekcji Generalnej w Komisji Europejskiej odpowiedzialny za negocjacje dotyczące polityki spójności. Podkreślił, że podczas debaty zaobserwował szerokie wsparcie zarówno dla polityki spójności, jako kluczowej polityki proinwestycyjnej, jak i dla zaproponowanego przez Komisję Europejską poziomu finansowania tej polityki. Podczas dyskusji padało wiele argumentów za zwiększeniem skuteczności tej polityki. Starając się podsumować najważniejsze elementy w dyskusji, pan Martyn zwrócił uwagę na następujące kwestie:

- 1. powiązanie polityki spójności ze strategią „Europa 2020”**

Pan Martyn podkreślił, że to powiązanie jest w pełni uzasadnione i konieczne, bowiem środki trafią na finansowanie priorytetów UE a strategia „Europa 2020” jest

zgodna z potrzebami regionów, z zasadą solidarności i założeniami odpowiedniej realizacji polityki spójności.

2. koncentracja tematyczna i równowaga między nią elastycznością

Pan Martyn powiedział, że regiony będą mogły ustalać, na co chcą wydawać pieniądze. Komisarz Hahn mówił o potrzebie koncentracji tematycznej, przy zachowaniu równoczesnej elastyczności na odpowiednim poziomie. Kiedy mówimy o koncentracji, mamy do czynienia z dość ogólnym zakresem celów tematycznych. Dla przykładu, EFRR ma trzy cele, tj. badania naukowe i innowacyjność, wsparcie dla MŚP i wydajność energetyczna. Regiony będą decydować, gdzie chcą wydać te środki. Powiązane to jest jednak z realizacją strategii „Europa 2020”. W tym kontekście adekwatna jest metafora komisarza, odnosząca się do menu, z którego można wybrać to, co nam odpowiada: z 11 punktów można wybrać 3 czy 4 cele, na których należy się skoncentrować.

3. umowy partnerskie i zasady partnerskie

Pan Martyn zaznaczył, że głównym elementem pomysłu umów partnerskich jest pogodzenie podejścia odgórnego z oddolnym. Komisja nie uważa tego za proces sekwencyjny. Komisja chce, by odbywało się to równocześnie. Umowy partnerskie mają być przykładem tego, co przewidziano w ramach ogólnego kształtu programów operacyjnych. Z punktu widzenia czysto technicznego i dotrzymywania terminów, niemożliwym byłoby najpierw negocjowanie umów partnerskich a później negocjowanie programów. Z powodów praktycznych te działania powinny być podejmowane równocześnie i szczegółowe programy muszą być negocjowane w tym samym czasie, co umowa partnerska.

4. kodeks postępowania w zakresie partnerstwa

W opinii pana Martyna kodeks postępowania jest ważny, bowiem ma na celu legitymizację i odpowiedzialność za elementy programu i będą w nim spisane role, jakie mają odgrywać poszczególni partnerzy - lokalni, regionalni, itp. Celem jest pomoc państwom członkowskim w odpowiednim budowaniu umów o współpracy w trakcie prac przygotowawczych.

5. warunkowość

Wielu mówców zwracało uwagę na fakt, że warunkowość jest sposobem na zapewnienie skuteczności polityki spójności. Pojawiły się jednak zastrzeżenia do niej. Warunkowość ex-ante została wprowadzona po to, by środki były dobrze wydatkowane. Zaznaczył, że jest to podejście powszechnie akceptowane. Najważniejsze jest, aby procedury nie były zbyt złożone. Makroekonomiczna warunkowość na początku budziła obawy, ale w debacie pojawiło się szersze zrozumienie dla tego, że polityka spójności nie może być odizolowana od sprawowania rządów w gospodarce i innych obowiązujących uregulowań. Należy podkreślić, że nie chodzi w niej o karanie państw członkowskich, które mają trudności gospodarcze, wymagają wsparcia i mają zbyt duże deficyty. Przeciwnie, propozycja KE zakłada, że powinna być zachowana zasada dopłat do finansowania. Jednak jeśli państwo członkowskie nie jest w stanie spełnić wymagań i zaleceń, wówczas będzie miała zastosowanie warunkowość. Chodzi o promowanie wsparcia dla tych państw członkowskich, które go potrzebują w trudnych czasach, ale jednocześnie o zapewnienie, że jeśli zalecenia Rady nie zostaną spełnione, wówczas pojawią się sankcje.

Markus Pieper (Niemcy, Parlament Europejski) na koniec podkreślił, że po raz pierwszy PE ma zapewniony współudział w tworzeniu aktów legislacyjnych i współdecydowaniu w obszarze polityki spójności. Odnosząc się do współpracy terytorialnej podkreślił, że KE wyszła naprzeciw żądaniom PE, proponując jednak niższy poziom 3,5%, a PE chciałby, by było to 7%. PE nie chciałby wydawać tych środków na małe, codzienne projekty a na te cele, których dotychczas nie udało się zrealizować. Na koniec powiedział, że w samym PE różnie postrzega się nowe podejście Komisji Europejskiej do polityki spójności, np. w kwestii powiązania wsparcia dla państw strefy euro z polityką strukturalną. Na koniec stwierdził, że najważniejsze dla całej Europy jest wejście na ścieżkę rozwoju.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska

Załącznik:

Przemówienie senatora Janusza Sepiōła, Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

Głos w debacie w imieniu Senatu RP

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo,

Dziękuję za zaproszenie i możliwość zabrania głosu w tej ważnej debacie.

1. Dwa czynniki sprawiają, że Polska, zabierając głos w debacie o przyszłości polityki spójności, musi szczególnie ważyć swoje słowa.

Po pierwsze, jesteśmy krajem, w którym w perspektywie 2007-2013 realizowane są największe wydatki w ramach Polityki Spójności. Wprawdzie są kraje, gdzie te wydatki liczone na głowę mieszkańca są wyższe, ale pod względem kwot globalnych Polska jest liderem. Zajął miejsce, na którym przez wiele lat znajdowała się Hiszpania – miejsce największego beneficjenta polityki spójności. Wszystko wskazuje także, że w perspektywie 2014-2020 Polska będzie nadal największym biorcą środków.

Po drugie wydaje się, że – przynajmniej do tej pory – przypadek Polski jest potwierdzeniem celowości i skuteczności europejskiej polityki spójności. Polska jest jedynym krajem, który od wstąpienia do Unii Europejskiej w 2004 roku stale notuje wzrost gospodarczy. W najgorszym, kryzysowym roku 2009, wyniósł on 1,7% a w 2012 będzie to co najmniej 2,5%. Bez absorpcji środków pomocowych takie wyniki byłyby niemożliwe. Co ważne jednak wydatki w ramach polityki spójności służą nie tylko bezpośrednim beneficjentom. Badania wykazały, że na przykład, że z każdego euro wydanego np. przez Niemcy na politykę spójności wraca do tego kraju ok. 80 centów. Polityka spójności wspiera zatem nie tylko kraje, do których jest w głównej mierze adresowana, ale wywołuje rozwój w całym jednolitym obszarze gospodarczym. To jest przesłanie, które próbujemy formułować wraz z grupą krajów nazywających siebie „kręgiem przyjaciół polityki spójności”.

2. Po ośmiu latach członkostwa w UE i korzystania z Funduszu Spójności i z Funduszy Strukturalnych, Polska dysponuje już pewnymi doświadczeniami, którymi chciałaby się podzielić w debacie nad przyszłymi ramami prawnymi funduszy. Wypracowaniu naszego stanowiska służyły szerokie konsultacje w sprawie rozporządzeń dla Wspólnych Ram Strukturalnych”. Rząd przyjął w tej sprawie stanowisko w styczniu 2012 roku.

3. Polska generalnie popiera stanowisko Komisji i dostrzega wymierny udział polityki spójności zarówno w nadawaniu impulsów do wzrostu społeczno-gospodarczego jak i w niwelowaniu zróżnicowań regionalnych oraz – co szczególnie ważne – w przewyżnianiu skutków kryzysu. Widzimy ją jako instrument wzmacniania Jednolitego Rynku Europejskiego oraz Unii Gospodarczej i Walutowej.

Za szczególnie wartościowe uważamy:

- Wzmocnienie podejścia terytorialnego
- Zintegrowane, horyzontalne i wielosektorowe podejście do rozwoju.

Popieramy układ dokumentów programowych: Wspólne Ramy Strategiczne na poziomie europejskim, Umowa Partnerska i Programy na poziomie krajowym i regionalnym. Ważne, by „Umowa Partnerska” powstawała nie tylko z udziałem rządu, ale także regionów i właściwych kompetencyjnie partnerów społeczno-gospodarczych. Wydaje się także, że ewaluację ex ante warto przeprowadzić dla „Umowy” a nie tylko dla „Programów”.

Popieramy – proponowaną przez Komisję - warunkowość opartą na wynikach (performance framework) oraz rezerwę wykonania na poziomie krajowym. Głęboki sens ma dwukrotny przegląd strategiczny postępu w realizacji programów planowany na lata 2017 i 2019. Stąd waga wskaźników dla celów pośrednich (milestones) dla lat 2016, 2018, 2022. Sądzymy, że powinny to być dane ustalane przez każdy kraj członkowski w drodze negocjacji „Umowy” i „Programów” z Komisją.

Z zadowoleniem odnotowujemy wzrost znaczenia ewaluacji – powinna obejmować nie tylko poszczególne Programy, ale i całą Umowę Partnerską. Polska jest głęboko przekonana, że szczególnym wyzwaniem Polityki Spójności jest sytuacja miast i ich obszarów funkcjonalnych. W naszych programach operacyjnych chcemy z problemów urbanizacji jeden z kluczowych wątków polskiej polityki rozwoju. Stąd przypisujemy duże znaczenie instytucji ITI (Integrated Teritorial Investment).

4. Wśród elementów ocenianych krytycznie chciałabym wyróżnić przede wszystkim kwestię znacznego ograniczenia kwalifikowalności podatku VAT. Zwłaszcza w przypadku Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, gdzie kwalifikowalność VAT-u jest praktycznie całkowicie wyłączona. Ta zmiana w stosunku do zasad obecnego okresu programowania wywołała ogromne trudności, zwłaszcza dla organizacji pozarządowych i radykalnie obniżyła zdolności inwestycyjne polskich samorządów.

5. Szczególnym wątkiem, któremu chciałabym poświęcić kilka słów, jest problem programu Connecting Europe. Jego konstrukcja budzi zasadnicze wątpliwości. Dziesięć miliardów euro zostaje wydzielonych z Funduszu Spójności i powstają w ten sposób dwa systemy wspierania dla zbliżonych projektów. Powstają także nowe obciążenia administracyjne. Z drugiej jednak strony, patrząc na mapę krajów Europy Środkowej, widać coraz ostrzej rysujący się problem. Każdy z krajów rozbudowuje swoją sieć dróg ekspresowych i autostrad, ale jednak nie przybywa autostradowych połączeń transgranicznych. Czechy nie mają takiego połączenia z Austrią, a z Niemcami tylko jedno. Polska nie ma połączeń z Czechami ani ze Słowacją. Słowacja nie ma połączenia z Węgrami poza węzłem koło Bratysławy, Węgry z Rumunią itd. Jeszcze gorzej wygląda sprawa połączeń z krajami objętymi polityką sąsiedztwa (np. brak jest autostradowego połączenia Bułgarii z Turcją, Polski z Ukrainą). Mimo ogromnych inwestycji drogowych wciąż nie mamy efektu sieci. Brakując niewielkie odcinki są najczęściej pochodną różnych problemów politycznych albo przegrywają z innymi krajowymi priorytetami. Wydaje się, że bez nacisku ze strony Unii Europejskiej i bez specjalnego finansowania te brakujące ogniwa sieci będą zrealizowane bardzo późno lub wcale. Gdyby zatem program Connecting Europe nie był nastawiony na budowę nowych sieci paneuropejskich, ale usprawnienie połączeń transgranicznych, trudno byłoby odmówić mu poparcia. Osiągnęlibyśmy ważny cel – realnej integracji obszaru.
6. Kończąc chciałabym podkreślić, że polski parlament widzi dla siebie rolę w tworzeniu lepszych podstaw prawnych dla współpracy różnych podmiotów odpowiedzialnych za rozwój społeczny i gospodarczy biorących udział w realizacji Polityki Spójności. Nacisk położony w propozycjach Komisji na partnerstwo i zarządzanie wielopoziomowe musi wywoływać refleksje czy prawo krajowe i stan instytucji stwarza wystarczające podstawy dla takiego modelu zarządzania rozwojem.

Dziękuję za uwagę.