



Bruksela, dnia 12 października 2011 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 77/2011

SPRAWOZDANIE NT. PRZYSZŁOŚCI POLITYKI SPÓJNOŚCI W LATACH 2014 -2020

Bruksela, dnia 6 października 2011 r.

W dniu 6 października br. Komisja Europejska przyjęła pakiet legislacyjny ws. polityki spójności w latach 2014-2020. Znalazły się w nim zapisy m.in. o regionach przejściowych, maksymalnej alokacji środków na poziomie 2,5 proc. PKB (dotychczas było 4%) oraz możliwość zawieszenia i utraty funduszy dla państw, które nie przestrzegają dyscypliny finansów publicznych. Premierzy Litwy, Łotwy, Estonii i Węgier w liście do szefów instytucji UE sprzeciwili się zapisowi w pakiecie kohezyjnym dotyczącemu zmniejszenia progu maksymalnej alokacji środków do 2,5 proc. PNB.

Poniższa sprawozdanie poświęciłam następującym kwestiom:

- 1. Propozycja Komisji Europejskiej - Komisja kładzie podwaliny pod większy wpływ inwestycji spójności po 2013 r.**
- 2. Kraje bałtyckie i Węgry przeciwne propozycji KE ws. polityki spójności**
- 3. Komisarz Lewandowski o liście krajów bałtyckich i Węgier: trzeba bronić tego, co jest**
- 4. Polska ma wątpliwości i kwestionuje plany Komisji Europejskiej dotyczące odbierania funduszy unijnych**
- 5. Jan Olbrycht zajmie się z ramienia Parlamentu Europejskiego kształtem funduszy europejskich na kolejne lata**

1. Propozycja Komisji Europejskiej - Komisja kładzie podwaliny pod większy wpływ inwestycji spójności po 2013 r.

Unijna polityka spójności stanowiła w ostatnim dziesięcioleciu siłę napędową zmian, wyraźnie wpływając na osiąganie unijnych celów dotyczących konwergencji oraz wzrostu gospodarczego i rozwoju, a także bezpośrednio przyczyniając się do utworzenia ponad miliona miejsc pracy, inwestując w szkolenia dla ponad dziesięciu milionów osób w celu poprawy ich szans na zatrudnienie, współfinansując budowę ponad 2 tys. km połączeń drogowych i 4 tys. km połączeń kolejowych oraz wspomagając utworzenie 800 tys. małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Aby móc kontynuować te działania w przyszłości i zwiększać nacisk na priorytety gospodarcze UE, w dniu 6 października 2011 r. Komisja Europejska przyjęła pakiet wniosków legislacyjnych w dziedzinie polityki spójności na lata 2014–2020. Zgodnie z informacjami Komisji, ma on na celu wspieranie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie poprzez ukierunkowanie inwestycji UE na realizację unijnej strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (strategii „Europa 2020”).

Spójny z tymi celami nacisk na mniejszą liczbę priorytetów inwestycyjnych będzie stanowić trzon nowych umów partnerskich, które państwa członkowskie uzgodnią z Komisją Europejską. Umowy te będą określać jasne cele i umożliwiać odłożenie rezerwy finansowej w celu wynagrodzenia tych regionów, które najlepiej sobie radzą w osiąganiu celów. Aby zagwarantować, że wpływ unijnych inwestycji na wzrost gospodarczy i zatrudnienie nie będzie niwelowany przez nieodpowiedzialną politykę makroekonomiczną ani słaby potencjał administracyjny, Komisja będzie mogła zażądać dokonania przeglądu programów lub zawiesić finansowanie, jeżeli nie zostaną podjęte żadne działania naprawcze.

Wpływ funduszy zostanie wzmocniony także poprzez uproszczenie i harmonizację przepisów dotyczących poszczególnych funduszy, w tym w obszarze rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki morskiej i rybołówstwa. Powstanie jeden zbiór przepisów dla pięciu różnych funduszy. Bardziej zintegrowane podejście zagwarantuje, że te różne fundusze będą służyć spójnym celom i wzajemnie wzmacniać swój wpływ.

Zaproponowane wnioski zwiększą w szczególności inwestycje społeczne, wyposażając obywateli w narzędzia umożliwiające sprostanie przyszłym wyzwaniom rynku pracy, dzięki uzupełnieniu i wzmocnieniu Europejskiego Funduszu Społecznego przez Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji oraz nowy Program na rzecz przemian i innowacji społecznych.

Komisarz ds. polityki regionalnej **Johannes Hahn** powiedział: „Polityka spójności wiele już uczyniła dla budowy dobrobytu w UE. Jednak ze względu na kryzys gospodarczy musi obecnie stać się motorem wzrostu gospodarczego i

konkurencyjności. Nasze wnioski pozwolą funduszom unijnym na jeszcze większą wydajność. Przez ukierunkowanie inwestycji na elementy kluczowe dla wzrostu gospodarczego – małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), innowacje, efektywność energetyczną – osiągniemy lepsze skutki. Jednocześnie modernizujemy naszą politykę włączając do niej warunki, które zagwarantują rezultaty, zachęty dla tych, którzy osiągają wyniki, oraz uproszczone procedury”.

László Andor, komisarz ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego, dodał: „Ten zintegrowany wniosek wzmacnia społeczny wymiar polityki spójności przez zapewnienie minimum udziału Europejskiego Funduszu Społecznego oraz wzmocnienie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji. Stawianie ludzi na pierwszym miejscu jest ważnym elementem naszych starań wyjścia z kryzysu. Te fundusze są instrumentami finansowymi, które przekładają nasze działania polityczne na rzeczywistość dla milionów obywateli, pomagając im w znalezieniu pracy i przyczyniając się do naprawy gospodarczej”.

- **Najważniejsze informacje**

Pakiet obejmuje:

- rozporządzenie podstawowe, ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa (EFRM). Pozwoli to na lepsze połączenie funduszy i osiągnięcie silniejszego wpływu działań UE;
- trzy rozporządzenia szczegółowe dotyczące EFRR, EFS i Funduszu Spójności;
- dwa rozporządzenia dotyczące celu „Europejska współpraca terytorialna” oraz europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej;
- dwa rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EGF) oraz Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych;
- komunikat w sprawie Funduszu Solidarności Unii Europejskiej (FSUE).

- **Kolejne kroki**

Wnioski zostaną teraz poddane pod dyskusję w Radzie i Parlamencie Europejskim, z myślą o przyjęciu do końca 2012 r., aby umożliwić rozpoczęcie programów polityki spójności nowej generacji w 2014 r.

Negocjacje w sprawie wieloletnich ram finansowych dla całego budżetu UE będą kontynuowane równolegle. Komisja zaproponowała już przydzielenie 336 mld EUR na instrumenty polityki spójności w latach 2014–2020.

Decyzje w sprawie ostatecznych przydziałów według państw członkowskich oraz wykazu kwalifikujących się regionów według kategorii zostaną podjęte po ostatecznym przyjęciu przedstawionego pakietu.

2. Kraje bałtyckie i Węgry przeciwne propozycji KE ws. polityki spójności

Premierzy krajów bałtyckich i Węgier wyrazili swój sprzeciw wobec wyznaczenia limitu absorpcji funduszy z polityki spójności na 2,5 proc. PKB kraju. List w tej sprawie zaadresowali m.in. do szefa KE Jose Manuela Barroso, komisarza Janusza Lewandowskiego, a także premiera Donalda Tuska.

Propozycje Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzeń polityki spójności UE w latach 2014-2020, przewidują m.in. odbieranie funduszy strukturalnych krajom łamiącym dyscyplinę finansów publicznych, a także wyznaczenie limitu absorpcji funduszy przez dany kraj na 2,5 proc. jego PKB.

Zdaniem sygnatariuszy listu - premierów Litwy, Łotwy, Estonii i Węgier - Andriusa Kubiliusa, Valdisa Dombrovskisa, Andrusa Ansipa i Viktora Orbana - przedstawiona propozycja jest nie do przyjęcia w obecnej postaci.

Jak napisano, rozwiązanie takie „karze te kraje członkowskie, które skutecznie absorbowwały fundusze spójności i poczyniły znaczne wysiłki, by zagwarantować współfinansowanie i sprawne wdrażanie programów pomimo kryzysu”. „Nie można wyjaśnić relatywnego spadku przydzielanych funduszy spójności w naszych czterech krajach, w szczególności w porównaniu z innymi beneficjentami polityki spójności” - argumentują premierzy.

„Konkurencyjności Unii Europejskiej na arenie globalnej nie da się osiągnąć bez wewnętrznej spójności” - podkreślają. Zwracają jednocześnie uwagę, że niezwykle istotne jest „zagwarantowanie wystarczającego wsparcia, przede wszystkim regionom kwalifikującym się do celu konwergencji” (dla regionów o PKB mniejszym niż 75 proc. średniej unijnej).

Premierzy Kubilius, Dombrovskis, Ansip i Orban argumentują również, że „długoterminowe prognozy PKB są bardzo niewiarygodne”, zatem uzależnianie limitu od PKB i jego prognozy „jest niesprawiedliwe i wysoce wątpliwe”.

Premierzy czterech krajów zaapelowali do KE, by „przemyślała tę część swojej propozycji, tak aby zapewnić efektywną realizację celów polityki spójności po 2013 roku”.

Adresatami listu są, poza przewodniczącym **Barroso**, komisarzem **Lewandowskim** i premierem **Tuskim**, również komisarz ds. polityki regionalnej **Johannes Hahn**, przewodniczący Rady Europejskiej **Herman Van Rompuy** i ustępujący premier Danii, która po Polsce obejmie prezydencję, **Lars Lokke Rasmussen**.

W obecnym budżecie 2007-2013 limit absorpcji funduszy przez dany kraj wynosił 4 proc. PKB.

3. Komisarz Lewandowski o liście krajów bałtyckich i Węgier: trzeba bronić tego, co jest

Zdaniem komisarza ds. budżetu **Janusza Lewandowskiego** trudno oczekiwać wzrostu limitu absorpcji funduszy spójności, o co zaapelowali premierzy państw bałtyckich i Węgier. „Musimy raczej bronić tego, co jest” - powiedział. Obiecał, że KE szybciej wyrówna dopłaty rolne.

„Znam list i rozumiem obawy tych premierów” - powiedział komisarz Janusz Lewandowski. „Sytuacja, w której kraje spójności wyrażają niezadowolenie ze swoich kopert narodowych wskazuje, że to będzie mocny akcent w negocjacjach, co może pomóc w negocjacjach” - powiedział Lewandowski.

Przyznał jednak, że ze strony płatników netto do budżetu, to właśnie polityka spójności „jest miejscem, gdzie chcieliby szukać oszczędności”. Dlatego jego zdaniem nie da się tego limitu 2,5 proc. PKB zwiększyć. „Raczej zadaniem jest obronienie tego, co jest” - wyjaśnia.

Lewandowski zapowiedział, że KE „postara się przyspieszyć konwergencje dopłat bezpośrednich”, które wciąż są znacznie niższe, zwłaszcza w krajach bałtyckich niż w innych państwach UE. Tak, by szybciej doszły do średniej unijnej.

„Miał być budżet realistyczny i trzeba było zmieścić politykę spójności i rolnictwo w ramach tego budżetu, który nie rośnie” - powiedział Lewandowski, pytany czemu pułap zmalał.

4. Polska ma wątpliwości i kwestionuje plany Komisji Europejskiej dotyczące odbierania funduszy unijnych

W budżecie UE na lata 2014-20 Komisja Europejska proponuje 376 mld euro na politykę spójności i wyznacza limit absorpcji funduszy na 2,5 proc. PKB kraju. KE

chce, by fundusze strukturalne zabierać krajom łamiącym dyscyplinę finansów publicznych. Polska ma wątpliwości.

KE proponuje wstrzymywanie dostępu do funduszy strukturalnych (a w ostateczności nawet ich odbieranie) krajom łamiącym zasady ustalone w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Ta sankcja ma dotyczyć wszelkich funduszy strukturalnych, w tym regionalnych, na rozwój terenów wiejskich czy rybołówstwa, a także funduszu społecznego, z których korzysta wszystkich 27 państw UE. W zdecydowanie większym jednak stopniu te biedne - bo to poziom zamożności liczony w PKB na mieszkańca jest i pozostanie w budżecie 2014-2020 głównym kryterium ubiegania się o unijne fundusze strukturalne.

Polska ma wątpliwości i kwestionuje plany Komisji Europejskiej dotyczące odbierania części unijnych funduszy tym krajom, które przekroczą dozwolone limity długu i deficytu. Kraje niekorzystające z funduszy strukturalnych, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa oraz z Funduszu Spójności, nie będą podlegały sankcjom, nawet jeśli nie przestrzegają ustalonych kryteriów dyscypliny finansowej.

Komisja Europejska zaproponowała zamrażanie, a potem odbieranie unijnych funduszy, z wyjątkiem dopłat bezpośrednich dla rolników, które też są finansowane z unijnych pieniędzy. **Co ciekawe, z hojnych dopłat korzystają Francja i Niemcy (dostają najwięcej ze wszystkich państw UE), a to właśnie te dwa kraje domagały się sankcji polegających na odbieraniu unijnych funduszy.**

Z wypowiedzi ministra do spraw europejskich **Mikołaja Dowgielewicza** wynika, że Polska krytycznie ocenia też wybiórczy sposób ich nakładania. Minister Dowgielewicz nie wykluczył, że Polska podczas negocjacji będzie właśnie na to zwracać uwagę. „Sankcje muszą być tak sformułowane, żeby każdy kraj mógł im podlegać. Nie może być tak, że sankcje mogą być stosowane dla grupy 15 czy 17 krajów” - dodał. Minister powiedział też, że spodziewa się dużego sceptycyzmu wśród krajów członkowskich. Dodał też, że sankcje kłócą się ze strategią polityki spójności, wyrównującej szanse w rozwoju regionów. Jest ona bowiem używana do pobudzania wzrostu gospodarczego w krajach z problemami, na przykład w Grecji i Portugalii, tymczasem to one będą teraz narażone na utratę funduszy, bo przekraczają dozwolone wskaźniki. „Będą wątpliwości, czy to się nie kłóci ze strategią, by używać polityki spójności w takich krajach jak Grecja czy Portugalia do wzmacniania wzrostu gospodarczego. Proszę nie oczekiwać, że to będzie taka dyskusja, że wszyscy zaakceptują, to będzie ciężka bitwa” - dodał.

Konrad Niklewicz, rzecznik polskiej prezydencji, dodał, że Polska, kierująca pracami Unii, rozpocznie dyskusję na ten temat i zapyta kraje członkowskie czy zgadzają się na pomysł dyscyplinowania finansowego krajów poprzez unijne fundusze. „Propozycja Komisji, by powiązać wypłaty z unijnych funduszy z przestrzeganiem dyscypliny budżetowej budzi poważne wątpliwości” - powiedział Konrad Niklewicz. Dodał, że plany Brukseli grożą tym, że kraje członkowskie będą traktowane nierówno, bo nie wszystkie fundusze zostały objęte sankcjami.

Jak zapewnił wielokrotnie na konferencji prasowej komisarz ds. regionalnych **Johannes Hahn**, ta sankcje „będą stosowane tylko w ostateczności”. „Mam nadzieję, że będzie to narzędzie teoretycznym i nigdy nie zostanie wykorzystane w praktyce” - powiedział. Odpowiadając na zarzut, że bardziej zagrożone tą sankcją są biedne, nowe kraje (bo są głównymi beneficjentami funduszy), Hahn przypomniał, że w tzw. sześciopaku, czyli przyjętych właśnie nowych, wzmocnionych zasadach Paktu Stabilności i Wzrostu, wprowadzono bardziej automatyczne sankcje finansowe za łamanie zasad dyscypliny finansowej tylko dla 17 państw strefy euro.

Szefowa komisji ds. rozwoju regionalnego w Parlamencie Europejskim **Danuta Huebner** powiedziała, że „propozycja jest kompletnie nielogiczna i kontrproduktywna”. Przypomniała, że obecnie KE robi wszystko, by pogrążonej w kryzysie zadłużenia i bliskiej bankructwa Grecji pomóc w absorpcji unijnych środków. Do Grecji wysłano w tym celu specjalną grupę zadaniową KE. Ponadto KE zmniejszyła wymóg obowiązkowego dofinansowania dla Grecji z 25 do 5 proc. wartości projektów. „Brakuje kompletnie logiki między tym, co KE robi teraz i co chce zaproponować na nowy okres 2014-2020. Chyba nikt nie oczekuje, że za dwa lata zupełnie wyjdziemy z kryzysu” - mówiła Huebner.

Nieoficjalnie natomiast polscy dyplomaci i urzędnicy krótko komentują propozycję Komisji - „nielogiczna, niespójna, niesprawiedliwa”. Dodają, że nie spowoduje ona wzmocnienia dyscypliny fiskalnej, a może natomiast niekorzystnie odbić się na realizacji prorozwojowych inwestycji unijnych. „W przypadku funduszy adresowanych do regionów, propozycja ta obciąża beneficjentów odpowiedzialnością za spełnienie warunków od nich niezależnych” - powiedział jeden z polskich dyplomatów.

Z propozycji KE wynika, że choć polityka spójności po 2013 roku ma w większym stopniu realizować nowe cele strategii Europa 2020 (jak ochrona klimatu czy innowacyjność, zielona oraz oparta na wiedzy gospodarka i podnoszenie konkurencyjności małych firm), to wciąż głównym kryterium, określającym możliwości sięgania przez kraje bądź regiony po środki z funduszy będzie poziom zamożności liczony w PKB na mieszkańca.

To dobra wiadomość dla polskich regionów, które wciąż kwalifikują się do tzw. celu konwergencji dla regionów o PKB mniejszym niż 75 proc. średniej unijnej. Dla tych regionów KE przewidziała 162,6 mld euro w budżecie 2014-20. Dla regionów bogatszych, które przekroczą próg (co w niedalekiej przyszłości będzie dotyczyć woj. mazowieckiego), mają być zapewnione specjalne środki przejściowe (38,9 mld euro). Dla najbogatszych regionów ze średnią powyżej 90 proc. KE proponuje 53 mld euro. Ponadto 68,7 mld euro ma być przeznaczony na Fundusz Spójności, z którego finansowane będą duże, mające charakter ponadregionalny inwestycje w krajach o PKB poniżej 90 proc. średniej unijnej. Tu też kwalifikuje się Polska.

KE proponuje też limit absorpcji funduszy przez dany kraj na poziomie 2,5 proc. jego PKB. To, ile ostatecznie Polska dostanie funduszy, będzie więc też zależeć od tempa jej wzrostu w latach 2014-2020. Nieoficjalnie, opierając się na długoterminowych prognozach, KE szacuje, że w przypadku Polski może to być nawet ponad 80 mld euro. W obecnym budżecie 2007-13 ten limit wynosił 4 proc. PKB.

Nowością w propozycji KE jest tzw. zasada *ex ante*, czyli wprowadzenie warunków przedwstępnych, by kraj mógł ubiegać się o fundusze. Takim warunkiem ma być transpozycja unijnego prawa w dziedzinie, na którą przyznawane są fundusze. Np. by kraj mógł sięgnąć po środki na efektywność energetyczną, będzie musiał mieć wdrożoną dyrektywę opisującą kwestię ocieplania budynków. Inną nowością jest nagradzanie państw i regionów, które najlepiej realizują cele strategii Europa 2020 - będą one mogły ubiegać się o dodatkowe fundusze z 5-procentowej rezerwy z całej puli 376 mld euro.

KE proponuje zawieranie tzw. kontraktu między państwami członkowskimi a Komisją Europejską, w którym zapisane zostaną konkretne propozycje krajowych reform potrzebnych do zwiększenia wpływu inwestycji prowadzonych w ramach polityki spójności. Chodzi o to, by zwiększyć wykorzystanie i widoczność rezultatów.

Z tego narzędzia jak dotąd nigdy nie skorzystano, mimo że np. Grecja od lat łamie zasady dyscypliny budżetowej zapisane w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Wręcz przeciwnie, pogrążonej w kryzysie zadłużenia i bliskiej bankructwa Grecji KE stara się teraz pomóc w absorpcji unijnych środków.

Inna ważna zmiana, która najpewniej będzie obowiązywała w nowym budżecie UE, to ograniczenie funduszy na innowacje, by były dostępne tylko dla małych i średnich przedsiębiorstw. Przeciwno funduszom dla dużych, bogatych firm protestuje Wielka Brytania.

Na unijną politykę spójności w nowym budżecie Wspólnoty po 2013 roku Komisja Europejska przewidziała 376 miliardów euro, z czego Polska ma dostać około 80 miliardów euro.

5. Jan Olbrycht zajmie się z ramienia Parlamentu Europejskiego kształtem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na kolejne lata

Podczas posiedzenia Komisji Rozwoju Regionalnego w Parlamencie Europejskim, **Jan Olbrycht** został nominowany sprawozdawcą dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Parlament zaczął tym samym prace nad pakietem legislacyjnym rozporządzeń dotyczących polityki spójności na lata 2014-2020.

Poniżej znajdują się nazwiska wszystkich sprawozdawców poszczególnych projektów legislacyjnych w ramach pakietu rozporządzeń ustanawiających reguły dla wydatkowania środków finansowych przyznawanych państwom członkowskim w ramach europejskiej polityki spójności:

- rozporządzenie ogólne dotyczące wspólnych reguł dla funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz funduszy dotyczących wsparcia dla rolnictwa i rybołówstwa: **Lambert van Nistelroij** (EPP, Holandia) i **Constanze Krehl** (S&D, Niemcy),
- rozporządzenie o Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego - **Jan Olbrycht** (EPP, Polska),
- rozporządzenie o Europejskim Funduszu Społecznym - **Elisabeth Morin-Chartier** (EPP, Francja),
- rozporządzenie o Funduszu Spójności - **Victor Bostinaru** (S&D, Rumunia),
- rozporządzenie o Europejskiej Współpracy Terytorialnej - **Riikka Manner** (ALDE, Finlandia) oraz
- rozporządzenie o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej - **Joachim Zeller** (EPP, Niemcy).

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska¹

Teksty aktów prawnych w ramach pakietu legislacyjnym rozporządzeń dotyczących polityki spójności na lata 2014-2020 można znaleźć na stronie:

http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm

¹ Na podstawie informacji prasowych Komisji Europejskiej, PAP, IAR