

Sebastian Dłuski

WDiNP, Uniwersytet Warszawski

Zmiany w systemie realizacji polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020

Polityka spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej jest poddawana cyklicznym modyfikacjom, warunkowanym przez mechanizm wieloletnich ram finansowych (WRF), którego ustanowienie stało się wymogiem prawnym na mocy Traktatu z Lizbony. Obecnie, jako okres programowania, przyjęto perspektywę siedmioletnią, która gwarantuje możliwość zachowania właściwych proporcji pomiędzy koniecznością zapewnienia stabilności i ciągłości finansowania, a wymogiem wprowadzania modyfikacji wymuszanych zmianami uwarunkowań społecznych, gospodarczych, finansowych oraz techniczno-technologicznych. Zmiany wprowadzane w kolejnych perspektywach finansowych są wynikiem procesu decyzyjnego, w który zgodnie z paradygmatem *multi-level governance* jest zaangażowana znacząca liczba podmiotów – w tym przede wszystkim państwa członkowskie, instytucje unijne (ze szczególnym uwzględnieniem Komisji Europejskiej) oraz organizacje pozarządowe. W wyniku wielomiesięcznych negocjacji dochodzi do zmian zarówno w obszarze zasad i mechanizmów realizacji polityki spójności, jak i założeń merytorycznych, prowadzących do ukierunkowania wsparcia na konkretne obszary. Zmiany wprowadzone w systemie realizacji polityki spójności, które będą obowiązywały w perspektywie finansowej 2014–2020 mają charakter adaptacyjny. Stanowią przede wszystkim reakcję na problemy oraz wyzwania, z którymi zmierzyć muszą się państwa członkowskie w czasie pogłębiającego się kryzysu gospodarczego. Istotnym determinantem jest także konieczność zwiększenia efektywności wykorzystywania publicznych środków finansowych. Najważniejsze zmiany są wprowadzane w ramach pakietu rozporządzeń dotyczących funduszy Unii Europejskiej. Stanowią podstawę dla opracowania aktów prawnych i ram instytucjonalnych systemu wdrażania polityk wspólnotowych na poziomie państw członkowskich. Na obecnie zaawansowanym etapie prac nad dokumentami implikującymi głównie zmiany w nowej perspektywie finansowej można relatywnie precyzyjnie określić kształt planowanych rozwiązań prawno-instytucjonalnych. W celu pełnego przedstawienia możliwych konsekwencji wdrożenia modyfikacji należy poddać analizie także determinanty, które należy uznać za ich uzasadnienie, tj. problemy, wyzwania i zmiany uwarunkowań.

Projekt rozporządzenia ogólnego¹ oraz pakiet projektów rozporządzeń dotyczących funduszy Unii Europejskiej w ramach polityki spójności (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR, Europejski Fundusz Społeczny – EFS oraz Fundusz Spójności – FS) zostały po raz pierwszy zaprezentowane przez Komisję Europejską 6 października 2011 r. Niemniej jednak do ostatecznego przyjęcia najważniejszych dokumentów w tym zakresie dojdzie w trzecim lub czwartym kwartale 2013 r. Jedną z najistotniejszych zmian w nowej perspektywie finansowej w ramach polityk Unii Europejskiej o celach strukturalnych będzie wprowadzenie elementów wspólnego programowania. Po raz pierwszy wspólne przepisy wprowadzone zostaną dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMiR). Jednolita regulacja obejmie zasady ogólne (partnerstwo, wielopoziomowe zarządzanie, równouprawnienie kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacja, trwałość i zrównoważony rozwój oraz zgodność z prawodawstwem krajowym i unijnym), zasady planowania i programowania strategicznego oraz przepisy regulujące ocenę wykonania, monitorowanie i sprawozdawczość. Równocześnie wskazano wspólne elementy w obszarze zarządzania i kontroli. Problemem, wskazywanym obecnie przez ekspertów jako kluczowy, jest brak koordynacji pomiędzy interwencjami współfinansowanymi w ramach polityk o celach strukturalnych. Poziom alokacji finansowej polityki spójności i wspólnej polityki rolnej (WPR) stanowi około 85% całego budżetu Unii Europejskiej. Środki przeznaczone na orientację sektora rolnego w ramach WPR stanowią w przybliżeniu 1/5 wsparcia udzielanego w ramach filaru gwarancji rolnej². Brak wspólnych przepisów wprowadzających jednolite elementy, takich jak definicje, ogólne zasady finansowania, zasady monitorowania i ewaluacji oraz nieprecyzyjne określenie celów i linii demarkacyjnej interwencji, w istotny sposób ograniczają możliwość osiągnięcia efektu synergii, zwiększają koszty administracyjne, a w skrajnych przypadkach znacząco ograniczają pozytywne oddziaływanie interwencji finansowanych. W obecnej perspektywie finansowej pojawiają się dwa główne, negatywne efekty braku zintegrowanego podejścia do spójności: nakładanie się nieskoordynowanych inwestycji oraz niewystarczające wsparcie (w wymiarze terytorialnym, przestrzennym lub tematycznym) udzielane w ramach wszystkich polityk Unii Europejskiej o celach strukturalnych. Brak skutecznej koordynacji działań i ścisłej koncentracji tematycznej to główne przyczyny niepowodzenia w zakresie

¹ *Wniosek w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, KOM (2011) 615 (wersja ostateczna) z 06.10.2011.*

² I. Jędrzejczyk (red.), *Ocena komplementarności działań Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej na obszarach wiejskich*, Warszawa 2008, s. 27.

osiągnięcia celów strategii lizbońskiej. Rozwiązanie problemu ma stanowić bezpośrednie powiązanie celów funduszy (tzw. programowanie strategiczne) ze *Strategią na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – Europa 2020*³. Bezpośrednim efektem dążeń jest wyznaczenie w projekcie rozporządzenia ogólnego, wspólnych celów tematycznych dla trzech polityk Unii Europejskiej, do osiągnięcia których przyczyniać mają się funkcjonujące w ich ramach fundusze.

W Strategii Europa 2020 wyznaczono 5 celów ogólnych, które zostały przełożone na 11 szczegółowych celów tematycznych (art. 9 projektu rozporządzenia) – „wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych, podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury, wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów, promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych, wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników, wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem, inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie oraz wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej”. W celu jeszcze silniejszego powiązania procesów planowania i zarządzania gospodarczego przewiduje się wprowadzenie w ramach polityki spójności precyzyjnie określonych pułapów wsparcia, które zostaną przeznaczane na realizację każdego z celów tematycznych (ang. *ring-fencing*). Równie istotnym elementem wzmacniającym koordynację oraz koncentrację tematyczną w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym będzie wprowadzenie Wspólnych Ram Strategicznych (WRS). Idea wprowadzenia instytucji prawnej pojawiła się w głównym nurcie debaty europejskiej za sprawą niezależnego raportu przygotowanego na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej przez Fabrizio Barcę⁴. Raport zespołu Barki identyfikuje główne wyzwania i problemy polityki spójności oraz wskazuje potencjalne sposoby ich rozwiązania. W założeniu WRS mają stanowić podstawowy dokument wymuszający programowanie zintegrowanego i skutecznego systemu realizacji i efektywne wdrażanie inwestycji finansowanych w ramach EFRR, EFS, FS EFRROW oraz EFMiR. Wspólne Ramy Strategiczne, zgodnie ze zmianami wprowadzonymi we wrześniu 2012 r. do propozycji pakietu legislacyjnego⁵, będą załącznikiem do rozporządzenia ogólnego. W art. 10

³ *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 z 03.03.2010.

⁴ F. Barca, *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Brussel 2010.

⁵ *Zmieniony wniosek w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju*

projektu niniejszego dokumentu określono, iż ich celem będzie promowanie harmonijnego, wyrównanego i zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej, poprzez wskazywanie wyraźnego kierunku strategicznego dla procesu programowania oraz ułatwianie sektorowej i terytorialnej koordynacji 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, sprzyjającego włączeniu społecznemu. Gwarancją realizacji przyjętego założenia jest zobowiązanie państw członkowskich do uwzględnienia tego dokumentu wraz z zleceniami Rady Unii Europejskiej (RUE) jako podstawy programowania na poziomie krajowym. WRS określają środki niezbędne dla osiągnięcia celów tematycznych (kluczowe działania), które w założeniu autorów projektu dokumentu mają prowadzić do uprzywilejowania środków przeznaczonych na zapewnienie wzrostu gospodarczego. Równocześnie wskazano pożądane mechanizmy koordynacji i zapewnienia komplementarności (postulat obniżenia kosztów administracyjnych), powtórzono zasady horyzontalne oraz wskazano polityczne cele wdrażania funduszy objętych Wspólnymi Ramami Strategicznymi. Wyznaczenie celów politycznych należy traktować jako próbę reakcji na problemy i wyzwania stojące przed Unią Europejską, spowodowane negatywnymi, długoterminowymi przemianami gospodarczymi, finansowymi, społecznymi, demograficznymi oraz terytorialnymi i przestrzennymi.

Nowe rozwiązania w zakresie programowania polityki spójności, wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybackiej, spowodowane koniecznością wzmocnienia zintegrowanego podejścia do spójności, przekładają się na konieczność dostosowania systemu dokumentów i aktów prawnych w państwach członkowskich. W obecnej perspektywie finansowej kluczowym dokumentem na poziomie krajowym, który wyznacza ramy prawne dla wszystkich funduszy w ramach polityki spójności są Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 (NSRO 2007–2013). W perspektywie finansowej 2014–2020 dokument ten zostanie zastąpiony przez Umowę Partnerstwa, której założenia są obecnie przygotowywane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Dokument ten zostanie uzupełniony przez Umowę Stabilności (w państwach należących do strefy euro) lub Umowę Konwergencji (w państwa nie-należących do unii gospodarczej i walutowej). Równocześnie dla każdego z państw członkowskich, w oparciu o m.in. rekomendacje Rady Unii Europejskiej, opracowany zostanie Krajowy Program Reform (KPR), którego realizacja będzie podstawą przyznania i utrzymywania wsparcia finansowego w ramach polityki spójności. Idea wprowadzenia umów o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji, zawieranych pomiędzy Komisją Europejską a poszczególnymi państwami członkowskimi, została już obszernie przedstawiona podczas przeglądu budżetu Unii Europejskiej

Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, KOM (2012) 496 (wersja ostateczna) z 11.09.2012.

w 2010 r.⁶ Autorzy dokumentu przedstawili pogląd, zgodnie z którym mechanizmy związane z tzw. zasadą *earmarkingu* nie spełniają właściwie swojej roli. Wprowadzenie niniejszej zasady w okresie programowania 2007–2014 było próbą wzmocnienia wpływu polityki spójności dla przyspieszenia realizacji założeń strategii lizbońskiej. Wyniki analizy przeprowadzonej przez zespół pod przewodnictwem Wima Koka (tzw. Raport Koka⁷) jednoznacznie wskazywały, iż negatywne skutki są spowodowane niewystarczającą koncentracją na kluczowych celach oraz brakiem odpowiedniego poziomu koordynacji polityk wspólnotowych. W konsekwencji dla państw UE–15 wprowadzono obligatoryjny wymóg przeznaczania w całym okresie programowania nie mniej niż 75% środków polityki spójności w państwach członkowskich, objętych celem: konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz minimum 60% środków w państwach celu: konwergencja. Przyjęte kategorie wydatków, mających w założeniu promować innowacyjność, konkurencyjność i tworzenie nowych miejsc pracy określono nieprecyzyjnie, co w konsekwencji nie spowodowało wymuszenia właściwego poziomu koncentracji tematycznej na obszarach prorozwojowych. W projekcie pakietu legislacyjnego dla polityki spójności Komisja Europejska usiłuje zmienić ten stan rzeczy, poprzez wprowadzenie wymogu opracowania wspomnianych wyżej Umów Partnerstwa, Umów Stabilności lub Konwergencji oraz Krajowych Programów Reform, które wraz z pułapami wsparcia dla określonych obszarów tematycznych mają stanowić skuteczniejszy mechanizm ukierunkowania interwencji finansowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej. Równocześnie ww. dokumenty stanowią podstawę wprowadzenia mechanizmów warunkowości *ex-ante*. Zgodnie z projektem pakietu legislacyjnego Umowa Partnerstwa będzie dokumentem, w którym państwa członkowskie we współpracy z Komisją Europejską dokonają transpozycji założeń w zakresie obszaru wsparcia oraz systemu realizacji polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybackiej. Równocześnie dokument ten stanowił będzie podstawę zobowiązania państw członkowskich do osiągania celów Unii, wyznaczonych w Strategii Europa 2020. Wpływ na ostateczny kształt dokumentów w każdym z państw członkowskich będą miały specyficzne zalecenia Rady Unii Europejskiej, przyjęte na podstawie art. 121 ust. 2 oraz art. 148 ust. 4 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁸, które dotyczą ogólnych kierunków polityk gospodarczych i realizacji polityki zatrudnienia, zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej w tym zakresie. W Polsce istotne znaczenie będą miały dokumenty krajowe, takie jak Strategia Rozwoju Kraju 2020, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

⁶ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz parlamentów narodowych – Przegląd budżetu UE, COM (2010) 700 z 19.10.2010.

⁷ W. Kok, *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Luxembourg 2004.

⁸ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 83/47 z 30.03.2010.

W procesie programowania zasada partnerstwa powinna zostać szczególnie uwzględniona na poziomie krajowym w odniesieniu do organów regionalnych i lokalnych (postulat zwiększenia wpływu ośrodków metropolitalnych), partnerów gospodarczych i społecznych oraz podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie (organizacje pozarządowe). Szczególnej uwagi wymaga dostosowanie Wspólnych Ram Strategicznych do krajowych uwarunkowań, potrzeb, wyzwań i celów. Zakres przedmiotowy Umowy Partnerstwa obejmie w szczególności ramy strategiczne, zapewniające koncentrację na kluczowych celach Unii Europejskiej, mechanizmy zapewniające zintegrowane podejście terytorialne, rozwiązania mające zapewnić skuteczne i efektywne wdrażanie funduszy objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych.

W latach 2014–2020 powinno dojść do wzmocnienia koordynacji pomiędzy prozrojowymi politykami Unii Europejskiej oraz koncentracji tematycznej. W obecnej perspektywie finansowej zakres Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 obejmuje jedynie fundusze polityki spójności. Umowa Partnerstwa będzie zawierała regulacje prawne, określające krajowe programy operacyjne, zarówno w ramach polityki spójności, jak i wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybackiej, programy europejskiej współpracy terytorialnej oraz regionalne programy operacyjne w ramach polityki spójności⁹. Wytyczne makroekonomiczne, oparte głównie na specyficznych dla każdego państwa zaleceniach RUE, zawarte zostaną w Krajowym Planie Reform (KPR). Zgodnie z zaleceniami z maja 2012 r.¹⁰ Polsce rekomenduje się podjęcie działań, takich jak korekta nadmiernego deficytu budżetowego, przeprowadzenie reform systemu fiskalnego, obniżenie bezrobocia wśród młodych ludzi, zwiększenie aktywności zawodowej kobiet, zapewnienie przedsiębiorcom warunków sprzyjających innowacyjności oraz zwiększenie inwestycji w rozwój mocy wytwórczych i wydajności w sektorze energetyki. KPR będzie dokumentem wzmacniającym powiązania pomiędzy Strategią Europa 2020 a funduszami objętymi Wspólnymi Ramami Strategicznymi. Dynamicznie zmiany w zakresie wyzwań ekonomicznych i finansowych, które są nieodłącznym elementem rzeczywistości gospodarczej w Europie, stanowią podstawę dla koncepcji wymogu corocznych aktualizacji KPR. Duże wątpliwości budzi jednakże sposób wprowadzania i planowany zakres modyfikacji, a kwestia ta musi zostać doprecyzowana w toku dalszych negocjacji. Propozycja Komisji Europejskiej, obejmująca utworzenie szerokiego katalogu spraw związanych z funduszami WRS, w których decyzje podejmowane będą za pośrednictwem aktów wykonawczych wydaje się być zbyt daleko idąca.

Postulatem, którego znaczenie jest nieustannie podkreślane w trakcie prac nad kształtem polityki spójności w nowej perspektywie finansowej jest wzmocnienie

⁹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Prezentacja: *Programowanie Perspektywy Finansowej 2014–2020 – Projekt Założeń Umowy Partnerstwa (04.10.2012)*, za: http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/umowa_partnerstwa/strony/glowna.aspx (06.11.2012).

¹⁰ *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015*, KOM (2012) 323 (wersja ostateczna) z 30.05.2012.

zasady warunkowości. Projekt rozporządzenia wspólnego dla funduszy WRS przewiduje zarówno mechanizmy warunkowości *ex-ante* oraz warunkowości *ex-post*, mające służyć stymulowaniu motywacji państw członkowskich i ich regionów do zwiększenia skuteczności polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybackiej. Uwarunkowania wstępne zostaną wprowadzone na poziomie programów operacyjnych, a od ich spełnienia lub przyjęcia w Umowie Partnerstwa planu działań temu służących (wraz ze szczegółowym harmonogramem) zależała będzie decyzja o uruchomieniu transferów finansowych. Brak osiągnięcia założeń do 31 grudnia 2016 r. lub dokonanie przez Komisję Europejską oceny stwierdzającej niewystarczające postępy, może skutkować zawieszeniem wszystkich lub części płatności okresowych. W celu uniknięcia konsekwencji finansowych państwa członkowskie będą musiały spełnić warunek terminowej transpozycji prawa unijnego oraz przygotowania rozwiązań prawnych i systemowych, niezbędnych dla ułatwienia interwencji w poszczególnych obszarach tematycznych¹¹. Celem wprowadzenia warunkowości *ex-post* jest natomiast silniejsze ukierunkowanie wsparcia finansowego pochodzącego z funduszy objętych Wspólnymi Ramami Strategicznymi na osiągnięcie określonych wyników. Zachętę stanowiła będzie rezerwa na wykonanie, na którą przewidziano 5% całkowitej alokacji finansowej każdego z funduszy oraz całkowitej alokacji dla każdego z państw członkowskich. Podstawą dla rozdzielania środków rezerwy finansowej będzie dwukrotna ocena wykonania programów operacyjnych (przewidziana na rok 2017 i 2019), w trakcie której zostanie zbadany stopień osiągnięcia celów pośrednich programów na poziomie priorytetów. Przydział rezerwy na wykonanie przeprowadzi Komisja Europejska we współpracy z państwami członkowskimi i związany będzie ze zmianą programów operacyjnych, których dotyczy przydzielenie rezerwy. Kwestią priorytetową w obszarze warunkowości *ex-post* stanie się w najbliższym czasie opracowanie kompromisowego rozwiązania w zakresie określenia celów pośrednich, a także wartości docelowych dla poszczególnych państw. Należy również zwrócić uwagę na konieczność zmniejszenia znaczenia wskaźników o charakterze finansowym, które mogą doprowadzić do nadmiernej koncentracji na tempie i poziomie absorpcji, a nie jakości wdrażanych projektów¹². Zagrożenie w tym zakresie jest tym większe, że dojdzie prawdopodobnie do zaostrzenia warunków wynikających z zasady automatycznego anulowania zobowiązań (tzw. zasada *n+*), zgodnie z którą środki przyznane danemu państwu na dany rok

¹¹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Uwarunkowania strategiczne*, Warszawa 2012.

¹² *Stanowisko Rządu RP dot. wniosku Komisji ws. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (tzw. rozporządzenie dla funduszy Wspólnych ram strategicznych 2014–2020)*, s. 14.

(oznaczany jako *n*) mogą być wydatkowane przez kolejne dwa lub trzy lata. Po tym czasie środki finansowe pozostające w budżecie wspólnotowym, a niebędące wcześniej objęte zakresem poprawnego wniosku o płatność okresową, zostają anulowane.

Uzupełnieniem opisanych mechanizmów warunkowości *ex-ante* i *ex-post* będzie warunkowość makroekonomiczna, której wprowadzenie jest związane ze wzmacnianiem zależności pomiędzy zarządzaniem gospodarczym w Unii Europejskiej a funduszami Wspólnych Ram Strategicznych. W założeniu rozwiązanie to ma doprowadzić do maksymalizacji wpływu interwencji finansowych na wzrost gospodarczy i konkurencyjność.

Interesującym rozwiązaniem, mającym przyczynić się do uproszczenia procedur wdrażania interwencji finansowych oraz podniesienia skuteczności jest również nowy, specyficzny dla polityki spójności mechanizm – Wspólny Plan Działania (ang. *Join Action Plan* – JAP). Innowacyjne podejście polega w tym przypadku na definiowaniu i zarządzaniu operacjami w odniesieniu do planowanych produktów, usług oraz rezultatów. Jest to próba praktycznej realizacji postulatu koncentracji na wynikach, jednakże z wyłączeniem projektów polegających na udostępnieniu infrastruktury. Beneficjentem Wspólnych Planów Działania, obejmujących wyznaczoną grupę projektów, będzie mógł być jedynie podmiot prawa publicznego. Przewidziano równocześnie konieczność przeznaczenia na realizację JAP wsparcia publicznego w wysokości nie mniejszej niż 10 mln euro lub w wysokości odpowiadającej minimum 20% wsparcia publicznego w ramach programu operacyjnego lub programów operacyjnych.

Pojęcie spójności terytorialnej funkcjonuje w głównym nurcie debaty europejskiej od czasu rozpoczęcia prac nad Traktatem z Amsterdamu, jednakże jej osiągnięcie stało się oficjalnym celem Unii Europejskiej dopiero w 2009 r., wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Zgodnie ze zmienionym art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna jest obszarem kompetencji dzielonej pomiędzy państwami członkowskimi a Unią Europejską. Chociaż cel osiągnięcia spójności terytorialnej został umocowany na poziomie traktatowym, definiowanie tego pojęcia nadal przysparza wielu problemów. W trakcie debaty europejskiej na temat spójności terytorialnej jest prezentowana niezmiennie szeroka gama sprzecznych stanowisk. Można wskazać trzy główne podejścia definicyjne. W pierwszym z nich nacisk jest kładziony na konieczność wykorzystywania endogenicznych czynników wzrostu na poziomie regionalnym i lokalnym oraz likwidację barier uniemożliwiających efektywne wykorzystywanie zasobów. Regionalna dywersyfikacja, policentryczność i dekoncentracja działalności gospodarczej w układzie terytorialnym są postrzegane w tym przypadku jako aspekt pozytywny. Spójność terytorialna definiowana jest również jako stan, w którym zostaje zapewniony równomierny dostęp do usług dla mieszkańców i przedsiębiorców oraz dochodzi do podnoszenia standardu życia. Podejście to wynika z poprzedniego paradygmatu polityki spójności, zgodnie z którym interwencje finansowe były ukierunkowywane w dużej mierze na wyrównywanie poziomu rozwojowego w poszczególnych państwach członkowskich. W tym przypadku spójność terytorialną można rozpatrywać jako teryto-

rialny wymiar zrównoważonego rozwoju. W systemie realizacji polityki spójności po 2014 r. przewidziano mechanizmy, mające w wymierny sposób wzmocnić podejście terytorialne, które w założeniu powinno ułatwić osiągnięcie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Obecnie prawie całe wsparcie finansowe kierowane do państw członkowskich jest przekazywane i wdrażane na szczeblu centralnym i regionalnym, czyli poziomie NUTS 2 (z ang. *Nomenclature of Statistical Territorial Units*), odpowiadającemu obszarom wielkości polskich województw. Po 2014 r. przewidziano wprowadzenie trzech kategorii regionów: regiony bardziej rozwinięte (PKB *per capita* na poziomie wyższym niż 90% średniego PKB dla UE-27), regiony mniej rozwinięte (PKB *per capita* na poziomie mniejszym niż 75% średniego PKB dla UE-27) oraz regiony przejściowe (PKB *per capita* na poziomie 75–90% średniego PKB dla UE-27). Podejście to, ze względu na wysoki stopień dywersyfikacji wewnętrznej regionów administracyjnych oraz niewystarczające uwzględnienie roli obszarów metropolitalnych i funkcjonalnych wymaga zmiany, polegającej na silniejszym i bardziej precyzyjnym ukierunkowaniu środków finansowych w układzie terytorialnym (wyznaczenie obszarów interwencji strategicznej). W Polsce za obszary interwencji strategicznej uznane zostaną prawdopodobnie m.in. miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, średniej wielkości aglomeracje wymagające rewitalizacji, obszary przygraniczne oraz obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług. Równocześnie w planowanym pakiecie rozporządzeń dla polityki spójności przewidziano mechanizm Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), mający na celu wzmocnienie roli obszarów silnie zurbanizowanych i ich obszarów funkcjonalnych w systemie wielopoziomowego zarządzania.

Konieczność zwiększenia wpływu na programowanie i wdrażanie funduszy Wspólnych Ram Strategicznych wynika ze szczególnej roli ośrodków metropolitalnych w stymulowaniu wzrostu gospodarczego, generowaniu nowych miejsc pracy oraz zapewnianiu dostępu usług. Istotą rozwiązania jest wydzielenie alokacji na poziomie każdej z osi priorytetowych (centralnych i regionalnych programów operacyjnych), dzięki czemu powstanie możliwość podejmowania wielowymiarowych i wielosektorowych interwencji finansowych. Propozycja legislacyjna nie zawiera bezwzględnego wymogu wykorzystywania środków wchodzących w skład wszystkich funduszy WRS. Zalecane jest jednakże wykorzystywanie jak największej ich liczby. Dopuszczono możliwość finansowania mechanizmu za pośrednictwem dotacji bezzwrotnych oraz instrumentów inżynierii finansowej, takich jak np. fundusze pożyczkowe i poręczeniowe. Rozwiązanie to może przyczynić się do osiągnięcia efektu mnożnikowego, dzięki czemu wzrośnie efektywność kapitału przeznaczanego na finansowanie działań proinnowacyjnych oraz prorozwojowych. Głównym założeniem ZIT jest wspieranie osiągania celów i założeń strategii terytorialnych, które powinny być wyznaczane na podstawie szczegółowej analizy terytorium wsparcia, czynników wzrostu oraz barier rozwojowych. Zgodnie z art. 99 projektu rozporządzenia ogólnego za wdrożenia interwencji w ramach osi priorytetowych odpowiedzialna będzie instytucja zarządzająca, która może przekazać realizację całości lub części zadań związanych z zarządzaniem, monitoringiem, kontrolą, ewaluacją

do jednej lub kilku instytucji pośredniczących. Mogą być nimi władze samorządowe, władze miejskie, regionalne organizacje ds. rozwoju, organizacje pozarządowe. Wprowadzenie tego rozwiązania przyczyni się do wzmocnienia roli ośrodków miejskich. Wymagane jest jednakże przeprowadzenie w każdym z państw członkowskich analizy prawnej, która wykaże zgodność z prawem przyjętych założeń. Należy podkreślić, że ZIT nie będą stanowiły instrumentu obligatoryjnego – wprowadzenie uzależnione będzie od decyzji poszczególnych państw członkowskich.

Często dostrzeganym problemem w obecnej perspektywie finansowej jest zbyt małe zaangażowanie podmiotów na szczeblu lokalnym we wdrażanie działań prorozwojowych zarówno w ramach polityki spójności, jak i wspólnej polityki rolnej. W wyniku braku aktywności lokalnych organizacji interwencje finansowe są w niewystarczającym stopniu dostosowane do specyficznych uwarunkowań, a przemiany strukturalne, polegające m.in. na wprowadzaniu nowoczesnych technologii i dywersyfikacji działalności gospodarczej na terenach wiejskich, zachodzą zbyt wolno. Promowanie eksperymentowania i mobilizacja podmiotów lokalnych zostały wskazane w trakcie debaty nad kierunkami reformy polityki spójności przez Fabrizio Barcę jako jeden z filarów zmian w zakresie zarządzania. Barca wskazuje, iż stymulowanie aktywności przyczyni się do wzmocnienia procesu tworzenia wiedzy i specyficznych preferencji w obszarach, do których jest kierowana pomoc prorozwojowa. Próbą wzmocnienia roli lokalnych podmiotów w ramach WPR jest inicjatywa LEADER, funkcjonująca w różnych formach od 1991 r. Wzmocnienie oddolnego podejścia (ang. *bottom-up approach*) w nowej perspektywie finansowej, zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, spowodować ma mechanizm Rozwoju kierowanego przez społeczność lokalną (RKSL). Będzie dotyczył kompleksowego wsparcia, polegającego na pokryciu kosztów działań przygotowawczych (w tym opracowanie strategii rozwoju lokalnego), kosztów aktywizacji podmiotów, kosztów bieżących, kosztów realizacji operacji zaplanowanych w ramach strategii oraz przygotowania i realizacji działań w zakresie współpracy z lokalną grupą działania. Zgodnie z paradygmatem zintegrowanego podejścia do rozwoju w ramach RKSL zostanie umożliwione finansowanie działań przez wszystkie fundusze, objęte Wspólnymi Ramami Strategicznymi. Szczególne znaczenie w procesie koordynacji oraz ukierunkowania wsparcia będą miały strategie rozwoju lokalnego oraz grupy rozwoju lokalnego.

Strategie rozwoju lokalnego przyczynią się przede wszystkim do ukierunkowania wsparcia na konkretnych terytoriach subregionalnych oraz grupach ludności. Zgodnie z propozycją legislacyjną KE strategie powinny być przygotowywane przez zainteresowane podmioty (przedstawiciele publicznych i prywatnych lokalnych interesów społeczno-gospodarczych), których formę instytucjonalną będą stanowiły lokalne grupy działania. W trakcie procesu planowania strategicznego powinno dojść do zdefiniowania obszaru i grup objętych wsparciem, przeprowadzenia analizy SWOT, wyznaczenia celów i działań planowanych do realizacji oraz wskazania konkretnego planu finansowego oraz mechanizmów zarządzania i sprawozdawczości. Instytucje opowiedziane za wybór i zatwierdzenie strategii dokonają również oceny zintegrowanego i innowacyjnego charakteru planowanych działań oraz analizy zgodności

z celami i zasadami obowiązującymi w ramach funduszy Wspólnych Ram Strategicznych, których środki zostały przewidziane na finansowanie strategii.

Lokalne grupy działania, będące zinstytucjonalizowaną formą organizacji podmiotów lokalnych, będą odpowiedzialne zarówno za programowanie rozwoju lokalnego w ramach strategii, jak i osiągnięcie zakładanych celów. Do zadań lokalnych grup działania będzie należało m.in. zwiększanie zdolności podmiotów lokalnych do programowania i realizacji działań prorozwojowych, opracowanie przejrzystego mechanizmu wyboru operacji, zapewnienie spójności operacji z zatwierdzoną strategią rozwoju lokalnego, opracowanie i realizacja procedur administracyjnych związanych z procedurą dofinansowywania projektów w ramach strategii oraz monitorowanie strategii.

Mechanizm Rozwoju kierowanego przez społeczność lokalną może przyczynić się do wzrostu znaczenia podmiotów innych niż należące do administracji publicznej, jednakże generuje niebezpieczeństwo promowania partykularnych interesów oraz podejmowania działań nastawionych na pozyskiwanie osobistych korzyści (ang. *rent seeking*). Impulsem do niwelowania zagrożeń tego typu może stać się wprowadzenie obligatoryjnego zakazu posiadania większości przez którąkolwiek z grup zaangażowanych w procesie decyzyjnym. W propozycji legislacyjnej przewidziano przepis, zgodnie z którym żadna z grup biorących udział w mechanizmie RKSL nie może dysponować więcej niż 49% głosów. W związku z powyższym nie wystąpi przewaga jednego podmiotu, pełniącego funkcję lidera lokalnej grupy działania, wynikająca jedynie z bezwzględnej większości głosów. Potencjalnie nadal będzie występowała przewaga wynikająca z uprzywilejowanej sytuacji administracyjno-finansowej, która w praktyce może niwelować korzyści płynące z proponowanego rozwiązania. W związku z powyższym należy pozytywnie ocenić proponowane rozwiązanie polegające na ustanowieniu w ramach RKSL jednolitej, odrębnej struktury, powołanej do realizacji zadań wynikających z procesu zarządzania. Wprowadzenie zakazu posiadania przez podmiot bezwzględnej większości głosów nie doprowadzi również do występującego na szczeblu lokalnym problemu wspólnej realizacji partykularnych interesów przez przedstawicieli administracji publicznej oraz przedstawicieli środowiska przedsiębiorców. Nieprawidłowości we wdrażaniu interwencji finansowanych na szczeblu lokalnym są bardzo częste w obecnej perspektywie finansowej, dlatego w tym zakresie powinno dążyć się do wypracowania szczegółowych i precyzyjnych regulacji, już na poziomie rozporządzenia ogólnego.

Zmiany w systemie realizacji polityki spójności, poddane analizie w niniejszym artykule, stanowią jedynie część planowanych modyfikacji, które zostały uwzględnione w wyniku trwającego procesu debaty strategicznej, zapoczątkowanego publikacją piątego raportu na temat spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej¹³. Za podstawę selekcji zagadnień przyjęte zostało kryterium istotności oraz innowacyjności

¹³ Komisja Europejska, *Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: inwestowanie w przyszłość Europy*, za: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm (08.12.2012).

rozwiązań proponowanych w projekcie pakietu legislacyjnego przedstawionego przez Komisję Europejską. Równocześnie należy jednoznacznie podkreślić, iż kształt opisywanych zagadnień może ulec znaczącym modyfikacjom, a ostatecznie wiążące rozwiązania prawne zostaną przyjęte w III i IV kwartale 2013 r.

Changes in the System of Conducting EU Cohesion Policy in the Financial Perspective of 2014–2010

Abstract

The subject of this article are the planned changes in the system of conducting EU Cohesion Policy in the Financial Perspective of 2014–2020. The choice of analysed issues was made on the basis of criteria of significance and innovation of proposed solutions. The foreground of the reflections is the proposal of legislative regulations for cohesion policy, which also encloses general regulations for Common Agriculture Policy (CAP) and Common Fisheries Policy (CFP), and was presented by the European Commission in October 2011 and modified in September 2012. The aim of this publication is to present the most significant modifications which will influence the programming process, and as a consequence the implementation of financial interventions as a part of Cohesion Policy Funds (European Regional Development Fund, European Social Fund and Cohesion Fund) after 2014. The analysis of changes is complemented with short description of reasons for their implementation and an attempt of evaluation based on the criterion of relevance and effectiveness.

Key words: *cohesion policy, regional policy, The Financial Perspective of 2014–2010, EU funds, European Union, European Regional Development Fund, European Social Fund*

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu są zmiany planowane w systemie realizacji polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020. Wybór zagadnień poddanych analizie został dokonany w oparciu o kryterium istotności oraz innowacyjności proponowanych rozwiązań. Podstawę rozważań stanowi propozycja pakietu legislacyjnego rozporządzeń dla polityki spójności, obejmujących również wspólne przepisy dla wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz wspólnej polityki rybackiej, który został przedstawiony przez Komisję Europejską w październiku 2011 r., a następnie zmodyfikowany we wrześniu 2012 r. Celem publikacji jest przedstawienie najistotniejszych

modyfikacji, które będą miały wpływ na proces programowania, a następnie wdrażania interwencji finansowanych w ramach funduszy polityki spójności (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności) po 2014 r. Analizowane zmiany zostały w miarę możliwości wyznaczone przez syntetyczną formę opracowania, uzupełnione o krótki opis przyczyn wprowadzenia oraz próbę oceny w oparciu o kryterium zasadności i efektywności.

Słowa kluczowe: *polityka spójności, polityka regionalna, perspektywa finansowa 2014–2020, fundusze UE, Unia Europejska, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny*