

KAROLINA J. HELNARSKA ▶

## **Polityka regionalna Unii Europejskiej w latach 2004–2013**

### **Przebieg negocjacji nad jej kształtem po 2013 roku**

Politykę regionalną można ująć w różny sposób:

- jako politykę regionalną państwa (politykę bezpośrednią), mającą na celu pomoc władzom, instytucjom i przedsiębiorcom na określonym obszarze lokalnym;
- jako politykę władz regionalnych i lokalnych (czyli tzw. polityka w regionie) – jest to polityka autonomiczna, bazująca na lokalnych możliwościach i zasobach;
- jako tzw. politykę pośrednią, prowadzoną w stosunku do podmiotów gospodarczych, instytucji, ludzi.

Polityka regionalna wiąże się ściśle z redystrybucyjną funkcją budżetu, który musi wspierać regiony ekonomicznie słabsze. Do kluczowych zadań polityki regionalnej w procesie transformacji ustrojowej zaliczyć możemy:

- wypracowanie właściwej strategii i kierunków rozwoju regionu;
- sprzyjanie przedsiębiorczości lokalnej przez zachęty i ulgi dla inwestorów;
- tworzenie infrastruktury społecznej gospodarki rynkowej;
- restrukturyzację regionów oraz koordynowanie przekształceń własnościowych;
- racjonalne gospodarowanie zasobami przyrody oraz ochrona środowiska;

- zwalczanie bezrobocia;
- efektywne wykorzystanie środków z pomocy zagranicznej i budżetu centralnego;
- łagodzenie skutków transformacji ustrojowej;
- ochronę socjalną najuboższych grup społecznych;
- przebudowę układu osadniczego;
- efektywne rozwiązywanie problemów specyficznych dla danego regionu;
- określenie sposobu oddziaływania na wszystkie podmioty działające w regionie w celu osiągnięcia racjonalności w gospodarce przestrzennej.

Unia Europejska poprzez szereg instytucji, funduszy i programów wspiera rozwój współpracy regionów leżących przy swoich wewnętrznych i zewnętrznych granicach lub opóźnionych w rozwoju. To właśnie one stają się odbiorcami pomocy, która wspiera ich działania na rzecz rozwoju.

Głównym źródłem finansowania polityki rozwoju regionalnego UE są Fundusze Strukturalne. Polityka spójności na lata 2007–2013 ma na celu zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich regionach i miastach Unii Europejskiej. Realizowana jest przede wszystkim dzięki następującym funduszom strukturalnym, tj.: Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS) oraz Funduszowi Spójności (FS).

**Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF – European Regional Development Fund)** – utworzony w 1975 r., w porównaniu z innymi Funduszami dysponuje największymi środkami. Jego celem jest wspieranie regionów, a dokładniej wyrównywanie różnic w stosunku do regionów bogatszych, lepiej rozwiniętych. EFRR finansuje wszystkie programy unijne, które mają na celu pomoc opóźnionym w rozwoju regionom. Dziedziny, które mogą być finansowane z tego Funduszu to:

- inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego oraz zatrudnienia, jak też działalności małych i średnich przedsiębiorstw;
- rentowne inwestycje produkcyjne umożliwiające tworzenie lub utrzymanie trwałego zatrudnienia;
- infrastruktura;
- rozwój turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury;

- ochrona i poprawa stanu środowiska;
- rozwój społeczeństwa informacyjnego.

Dzięki inwestycjom w wyżej wymienionych dziedzinach finansowanych z EFRR, Unia Europejska wspiera rozwój i tworzenie nowych miejsc pracy, a także wpływa pozytywnie na rozwój gospodarki.

**Europejski Fundusz Socjalny (ESF – European Social Fund)** – utworzony w 1958 r. na mocy Traktatu rzymskiego, jest najstarszym wspólnotowym instrumentem strukturalnym. Jego zadaniem jest wspieranie przedsięwzięć w zakresie szkoleń zawodowych, zapewnienia emerytur, a ostatnio zatrudnienia młodych osób. **Europejski Fundusz Społeczny** zajmuje się następującymi dziedzinami:

- promocją aktywnej polityki rynku pracy, mającą na celu przeciwdziałanie i zapobieganie bezrobociu;
- przeciwdziałaniem zjawisku wykluczenia społecznego;
- kształceniem ustawicznym;
- doskonaleniem kadr gospodarki;
- rozwojem przedsiębiorczości;
- zwiększeniem dostępu i uczestnictwa kobiet na rynku pracy.

Z **Funduszu Spójności** można otrzymać dofinansowanie na duże projekty inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska. Głównymi odbiorcami pomocy w ramach Funduszu Spójności są jednostki samorządu terytorialnego, tworzone przez nie związki gmin lub inne podmioty publiczne, np. przedsiębiorstwa komunalne będące własnością gminy. Fundusz ten wspiera dziedziny takie jak:

- poprawa jakości wód powierzchniowych;
- polepszenie jakości i dystrybucji wody przeznaczonej do picia;
- racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi;
- poprawa jakości powietrza;
- zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego;
- zapewnienie spójności sieci komunikacyjnej kraju i poszczególnych regionów z innymi krajami Europy;
- rozwój bezpiecznej infrastruktury drogowej.

Fundusz Spójności jest instrumentem polityki strukturalnej Unii Europejskiej, lecz nie zalicza się do funduszy strukturalnych. Pomoc z Fundu-

szu Spójności otrzymują kraje, a nie regiony, tak jak to jest w przypadku EFS i EFRR. Środki Funduszu Spójności są kierowane do państw członkowskich, w których produkt narodowy brutto (PNB) na jednego mieszkańca jest niższy niż 90 proc. średniej w państwach Unii Europejskiej.

Zupełnie innym rodzajem funduszy są **Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich** (EFRROW) i **Europejski Fundusz Rybacki**. Pomoc finansowa, którą można uzyskać z tych źródeł, związana jest z prowadzeniem Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, nie zaś polityki regionalnej.

**Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej** (EAGGF – **European Agriculture Guidance and Guarantee Fund**) – dzielił się on na sekcje orientacji i sekcje gwarancji. Utworzony na podstawie Traktatu rzymskiego, działał od 1964 r. Przeznaczana była na niego największa część budżetu UE (42,2%). Od 1996 r. Fundusz ten wspierał przedsięwzięcia zmierzające do poprawy wytwarzania i dystrybucji produktów rolnych. Zasady jego działania były określone w rozporządzeniu nr 1257/99 Rady Unii Europejskiej. Do funduszy strukturalnych zaliczana była tylko sekcja orientacji, na którą przypadało 15% całego wsparcia Wspólnoty, tj. przeszło 30 mld euro.

**Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa** (FIFG – **Financial Instrument Fisheries Guidance**), utworzony w 1993 r., był najmniejszym pod względem zasobów europejskim funduszem strukturalnym. Dysponował około 4 mld euro, tj. 2% wsparcia strukturalnego Wspólnoty. Zasady jego funkcjonowania regulowało rozporządzenie nr 1263/99 Rady Unii Europejskiej. Obecnie już nieistniejący.

Uzupełnieniem środków na politykę regionalną pochodzących z Funduszy Strukturalnych są środki z instytucji udzielających kredyty przeznaczone na rozwój regionów.

Fundusze Strukturalne działają na podstawie ustalonych przez Wspólnotę celów, ukierunkowanych na obszary geograficzne albo na wybrane problemy strukturalne. W latach 1994–1999 obowiązywało 7 takich celów.

Na lata 2000–2006 liczbę celów dotyczących funkcjonowania Regionalnej Polityki Strukturalnej i Funduszy Strukturalnych ograniczono do trzech:

Cel 1 – obejmuje regiony zapóźnione w rozwoju. Podstawowym kryterium jest dochód PKB na jednego mieszkańca wynoszący poniżej 75%

średniej unijnej. Na realizację tego celu w latach 2000–2006 przeznaczono 135,9 mld euro, co stanowi 70% wszystkich środków Funduszy Strukturalnych.

Cel 2 – w jego ramach prowadzone są działania prowadzące do odbudowy terenów silnie uzależnionych od upadających gałęzi gospodarki. Należą do nich obszary dotknięte regresją przemysłową, zacofane tereny wiejskie, na których panuje wysoka stopa bezrobocia, duża liczba trwale bezrobotnych i oznaki biedy. Na realizację tego celu przeznaczonych jest 22,5 mld euro, co stanowi 11,5% środków strukturalnych.

Cel 3 – ma charakter horyzontalny (ogólnokrajowy), udzielana pomoc ma służyć modernizacji rynku pracy poprzez szkolenia zawodowe, lokalne inicjatywy w zakresie zatrudnienia oraz poprawę dostępu do miejsc pracy. Na realizację programów wynikających z tego celu na lata 2001–2006 przeznaczone zostało 24,05 mld euro, co stanowi 12,3% ogółu środków.

Kolejną grupą programów pomocowych, służących do prowadzenia polityki regionalnej UE są programy określane mianem **Inicjatyw Wspólnoty (Community Initiatives)**. Finansowane z Funduszy Strukturalnych. Autonomia podejmowania decyzji UE jest w nich większa niż w przypadku CSF. Komisja sama określa związane z nimi priorytety i zakres działań, które mogą zostać podjęte. W ramach Inicjatyw Wspólnoty finansowane były programy pomocy – INTERREG<sup>1</sup>, URBAN<sup>2</sup>, LEADER<sup>3</sup>, EQUAL<sup>4</sup>, ENVIREG<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> INTERREG – wspiera projekty współpracy transgranicznej i międzynarodowej. Koncentruje on swoje działania na trzech obszarach: promocja zintegrowanego rozwoju sąsiadujących regionów granicznych; wspieranie harmonijnej integracji terytorialnej Unii; usprawnianie polityki i techniki rozwoju regionalnego i spójności przez współpracę międzynarodową i międzyregionalną. Dysponuje on środkami finansowymi w wysokości 4.875 mld euro.

<sup>2</sup> URBAN – ma przeciwdziałać zjawiskom kryzysowym na obszarach miejskich, gdzie występuje zagrożenie masowego bezrobocia (w połączeniu z różnymi patologiami społecznymi). Dysponuje on środkami finansowymi w wysokości 700 mln euro.

<sup>3</sup> LEADER – wspiera projekty rozwoju obszarów wiejskich. Na działania w ramach tego programu przeznaczono kwotę 2,020 mld euro.

<sup>4</sup> EQUAL – program mający na celu udzielanie pomocy grupom społecznym szczególnie narażonym na bezrobocie (dotyczy w szczególności kobiet i młodzieży). Dysponuje on środkami finansowymi w wysokości 2,847 mld euro.

<sup>5</sup> ENVIREG – ochrona środowiska w regionach najsłabszych gospodarczo.

RECITE<sup>6</sup>, PACTE<sup>7</sup>, ECOS-OUVERTURE<sup>8</sup>. Do drugiej grupy programów pomocowych zaliczane są również tzw. **przedsięwzięcia innowacyjne (innovative actions)**. Są to programy całkowicie autonomiczne, przygotowywane przez samą Komisję, ale stanowią tylko 1% budżetu Funduszy Strukturalnych<sup>9</sup>. Ich celem jest wspieranie nowatorskich i pilotażowych przedsięwzięć o charakterze ponadkrajowym. W ich ramach przygotowano m.in. koncepcje zagospodarowania przestrzennego Unii (Europa 2000 i 2000 Plus)<sup>10</sup>.

Kolejną grupę stanowi **Fundusz Spójności (CF – Cohesion Fund)** – utworzony został w 1993 r., jest instrumentem ekonomiczno-politycznym. Jego powstanie związane było z przystąpieniem do UE Grecji, Hiszpanii i Portugalii oraz Irlandii. Kraje te na początku lat 90-tych znacznie odbiegały pod względem rozwoju gospodarczego od pozostałych państw członkowskich. Miał obowiązywać do 1999 r. Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej (Agenda 2000) przedłużono jego działalność do 2006 r. Na lata 2000–2006 Fundusz Spójności dysponuje kwotą 18 mld EURO. Zasady funkcjonowania funduszu regulowało zarządzenie nr 1264/99 Rady Unii Europejskiej. Jest dostępny dla państw, których PKB na głowę miesz-

---

<sup>6</sup> RECITE – program poprzedzający INTERREG. Program RECITE był finansowany z programu „Regiony i Miasta dla Europy”.

<sup>7</sup> PACTE – program wsparcia dla międzynarodowej współpracy pomiędzy regionami, lokalnymi władzami w państwach UE.

<sup>8</sup> ECOS-OUVERTURE – inicjatywa wspierająca współpracę regionów z UE z regionami Europy Środkowej i Wschodniej. Odbiorcą tego programu są władze lokalne i regionalne. Na realizację tego programu w latach 1995–1999 przeznaczono 70 mln ECU. Program ten okazał się bardzo skuteczny.

<sup>9</sup> E. Dziedzic, *Turystyka w polityce regionalnej UE*, [w:] *Gospodarka turystyczna u progu XXI wieku*, red. S. Bosiacki, Poznań 2000, s. 37–39.

<sup>10</sup> Europa 2000 Plus – współpraca na polu europejskiego rozwoju terytorialnego (COM(94) 354 z 27 lipca 1994 r.); Zasady Europejskiego Rozwoju Przestrzennego, Komitet ds. Rozwoju Przestrzennego (CSD) 4.10.1994 r. Dokument Europa 2000 Plus definiuje główny cel rozwoju terytorialnego Wspólnoty, jako wprowadzanie polityki Wspólnoty w odniesieniu do środowiska w sposób zgodny z celem nadrzędnym, jakim jest trwały i zrównoważony rozwój – rozumiany jako proces zmian ekonomicznych i społecznych wykorzystujący zasoby środowiska dla bieżącego i przyszłego dobra ludzkości. Co oznacza, że trwały rozwój implikuje zmiany w planowaniu produkcji i konsumpcji, tak jak i w technologii, w celu podniesienia produktywności i optymalnego wykorzystania surowców, ponieważ na dłuższą metę rozwój gospodarczy zależy od jakości środowiska.

kańca wynosi poniżej 90% średniej unijnej. Nie ma on charakteru regionalnego, lecz ogólnokrajowy tzn. obejmuje całe państwa spełniające wcześniej omówione kryterium. Współfinansuje inwestycje tylko w zakresie rozwoju sieci transportowych i ochrony środowiska, środki te są dzielone po połowie na poszczególne projekty inwestycyjne, które nie muszą być ujmowane w ramach szerszych programów (w przeciwieństwie do funduszy strukturalnych). Współfinansuje także projekty o wartości nie niższej niż 10 mln euro. Wysokość finansowania ze środków funduszu może wynieść 80–85% ogółu wydatków publicznych. Fundusz Spójności nie należy do grupy funduszy strukturalnych, ponieważ ma charakter czasowy.

Kolejną grupę stanowią **fundusze przedakcesyjne**. Od 2000 r. Unia Europejska umożliwiała państwom kandydującym korzystanie z trzech funduszy przedakcesyjnych:

1. zreformowanego programu PHARE jako PHARE 2.
2. nowego funduszu SAPARD,
3. nowego funduszu ISPA.

Funkcjonowanie tych trzech funduszy zaplanowano na lata 2000–2006, przeznaczając 21,84 mld euro. Środki były do dyspozycji od momentu akcesji. Zadaniem programów przedakcesyjnych było oprócz konkretnej pomocy finansowej, przygotowanie państw kandydujących do korzystania z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i innych form pomocy. Procedury ubiegania się o fundusze przedakcesyjne były zbliżone do wymogów korzystania z funduszy, które będą państwa kandydujące otrzymywać po wstąpieniu do Unii Europejskiej.

Od 2000 r. nowy, zreformowany program PHARE 2 koncentrował się na dwóch priorytetach: rozwoju instytucjonalnym (30% środków) i inwestycjach (70% środków). Dysponował na lata 2000–2006 kwotą 10,92 mld euro. Finansowane były inwestycje, które uważane były za niezbędne do osiągnięcia *acquis communautaire* oraz inwestycje na rzecz spójności gospodarczej i społecznej. Celem PHARE 2 było zmniejszenie opóźnień oraz nierównomierności rozwoju regionów poprzez promowanie aktywności gospodarczej; rozwiązywanie problemów społecznych (rynek pracy); restrukturyzacja oraz rozwój infrastruktury. Wśród tych działań, które miały na celu zmniejszenie różnic pomiędzy regionami, jednocześnie podnosząc ich konkurencyjność można wyróżnić trzy podstawowe programy:



- Program Spójności Społeczno-Gospodarczej PHARE – środki z tego programu były przeznaczone na wsparcie sektora produkcyjnego (małe i średnie przedsiębiorstwa), wsparcie zasobów ludzkich oraz rozbudowa i modernizacja infrastruktury warunkującej prowadzenie działalności gospodarczej. Stwarzał on możliwość zgłaszania projektów dotyczących zwiększenia atrakcyjności turystycznej danego obszaru (poprawa infrastruktury komunalnej), możliwość pozyskania wsparcia przez przedsiębiorstwa turystyczne na poprawę wyposażenia, modernizację obiektów.
- Program współpracy przygranicznej PHARE CROSSBORDER (PHARE CBC) – miał on na celu promowanie współpracy regionów przygranicznych z przyległymi regionami państw członkowskich Unii. Wspierał działania służące poprawie i rozwojowi infrastruktury, ochronie środowiska, rozwojowi turystyki, przedsiębiorczości, współpracy okołobiznesowej oraz inicjatyw w zakresie zasobów ludzkich. Przykładami przedsięwzięć turystycznych wspieranych w ramach funduszu małych projektów wchodzących w skład tego programu były: zagospodarowanie szlaku turystycznego, utworzenie systemu informacji turystycznej, zorganizowanie lokalnych, regionalnych targów turystycznych, opracowanie przebiegu oraz promocja trasy rowerowej, wydawnictwa promocyjne.
- Program rozwoju instytucjonalnego wzmacniający zdolności administracyjne na poziomie centralnym i regionalnym (tzw. współpraca bliźniacza – umowy twinningowe między poszczególnymi jednostkami administracyjnymi)<sup>11</sup>.

Program SAPARD miał na celu wspieranie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Środki do finansowania tego programu pochodzą głównie z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej i wynoszą 3,64 mld euro. Program SAPARD miał dużą autonomię w zakresie zarządzania i wdrażania. Inwestycje związane z rozwojem turystyki mogą być realizowane poprzez rozwój infrastruktury obszarów wiejskich. W ramach programu SAPARD przewidziano następujące przedsięwzięcia bezpośrednio wspierające turystykę: tworzenie dodatkowego dochodu w gospo-

---

<sup>11</sup> L. Butowski, M. Wątorska-Dec, M. Żukowski, *Finansowanie rozwoju turystyki ze środków Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 22–26.



darstwach rolnych poprzez wsparcie usług turystycznych, w tym agroturystyki; zakup sprzętu turystycznego i środków transportu na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej; budowa lub remont publicznej lub samorządowej (lokalnej) infrastruktury turystycznej; tworzenie systemów informacji turystycznej; promocja walorów w celu zwiększenia atrakcyjności turystycznej itp. Z programu SAPARD nie było możliwości otrzymania dofinansowania na ściśle określone inwestycje turystyczne oraz na różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

Nowy program ISPA dysponował na lata 2000–2006 kwotą 7,28 mld EURO, która miała na celu ujednoczenie poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w zakresie transportu i ochrony środowiska w państwach ubiegających się o członkostwo w UE. Miał on pomóc samorządom i administracji w przygotowaniu się do funkcjonowania w polityce strukturalnej UE. W ramach ochrony środowiska fundusze ISPA wspomagały projekty mające pomóc w wypełnieniu wymogów UE w tej dziedzinie, tj.: dostawy wody pitnej, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, utylizacja odpadów, ochrona atmosfery. Projekt, aby został zrealizowany musiał wynikać z dokumentu „Strategia wykorzystania funduszu ISPA jako uzupełniającego instrumentu realizacji polityki ekologicznej państwa”. Odbiorcami pomocy finansowej płynącej z tego programu mogły być samorządy lub związki komunalne. Najniższa wartość projektu powinna być wynosić 5 mln euro.

### **Założenia i cele polityki spójności w latach 2007–2013**

Komisja Europejska, wpisując się w przygotowania całej Unii Europejskiej do nowego okresu planowania budżetowego oraz nowej perspektywy finansowej 2007–2013, przyjęła za cel promowanie nowszych i doskonalszych form zarządzania europejskiego.

W 2001 r. została opublikowana Biała Księga, która dotyczyła właśnie tego zarządzania<sup>12</sup>. W dokumencie Komisja Europejska uznała, że „dotychczasowy sposób funkcjonowania struktur europejskich nie pozwalał

---

<sup>12</sup> J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – działania – środki*, Kraków 2008, s. 59.

na pełną realizację wielopoziomowego partnerstwa”<sup>13</sup>. Stwierdzono także, iż „ekspansja sfer aktywności UE w ciągu ostatnich lat przybliżyła ją do regionów, miast i społeczności lokalnych, które stały się jednocześnie odpowiedzialne za implementowanie unijnych polityk (...) jednak czują one, iż pomimo wzrostu ich odpowiedzialności za wdrażanie polityk europejskich ich rola jako wybranych i reprezentatywnych kanałów interakcji z ludności odnośnie do tychże polityk nie jest w pełni wykorzystana”<sup>14</sup>. W związku z tym stwierdzono, że zadaniem władz państw członkowskich UE ma być również angażowanie i włączanie w znacznie większym stopniu niż dotychczas, czynników regionalnych i lokalnych w realizację unijnych polityk, a w szczególności polityki spójności.

Założenia i cele polityki spójności na lata 2007–2013 zostały określone przez Komisję Europejską już w III Raporcie Kohezyjnym, opublikowanym 18 lutego 2004 r. Raport ten jest wynikiem trwającej trzy lata dyskusji. Okazał się on bardzo ważnym dokumentem na drodze do wypracowania założeń polityki spójności w okresie rozpoczynającym się od 2007 r., gdyż obrazuje pełną wizję Komisji dotyczącą przyszłości europejskiej polityki zmniejszania różnic i promowania większej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Komisja Europejska potwierdziła, że polityka spójności jest jednym z filarów integracji europejskiej oraz ważnym instrumentem eliminowania problemów społecznych i ekonomicznych oraz dysproporcji między regionami.

Do podstawowych założeń polityki spójności obowiązującej w latach 2007–2013 zalicza się:

- 1) utrzymanie dotychczasowej rangi i budżetu polityki spójności – zachowanie ukierunkowania polityki na wszystkie państwa członkowskie oraz utrzymanie budżetu polityki spójności na wysokim poziomie ponad 1/3 całego budżetu UE;
- 2) zachowanie elementarnych zasad polityki spójności, mianowicie wieloletniego programowania, współfinansowania, partnerstwa, dodatkowości i ewaluacji;

---

<sup>13</sup> *Comission White Paper on European Governance*, (w:) Dz.U.UE nr C 428 z 25 kwietnia 2001 r., s. 12, cyt za: W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej...*, s. 59.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 59.

- 3) podniesienie pułapu, możliwego do uzyskania, maksymalnego dofinansowania z dotychczasowych 75% do 85%;
- 4) ograniczenie Funduszy Strukturalnych do dwóch, czyli Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Europejskiego i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz zachowanie Funduszu Spójności, którego nie zalicza się do Funduszy Strukturalnych. Fundusz Spójności został włączony do głównego nurtu programowania i funkcjonuje on na podobnych zasadach co Fundusze Strukturalne. Wyłączone z polityki spójności są Fundusze wspierające rolnictwo oraz rybołówstwo i przeniesiono je do Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej;
- 5) rezygnacja z Inicjatyw Wspólnotowych: EQUAL, LEADER, URBAN i INTERREG i włączenie ich specyficznych dziedzin wsparcia do trzech nowych celów polityki spójności;
- 6) decentralizacja: silniejsze zaangażowanie regionów i podmiotów lokalnych w przygotowanie programów;
- 7) uproszczenie systemu wdrażania Funduszy Strukturalnych poprzez: nowe dokumenty programowe, zmniejszenie liczby dokumentów, rezygnację z uzupełnień programów operacyjnych, jednofunduszowe programowanie (ale z zasadą *cross-financing*<sup>15</sup>), zarządzanie oraz alokowanie środków na poziomie priorytetów a nie działań, bardziej elastyczne reguły kwalifikowania kosztów oraz bardziej elastyczne zarządzanie finansowe<sup>16</sup>.

Dnia 14 lipca 2004 r. Komisja Europejska przyjęła i przedstawiła do zatwierdzenia pakiet propozycji legislacyjnych dotyczących reformy polityki spójności. Propozycje te zawierały między innymi wspomniane już projekty rozporządzeń. Są to: rozporządzenie ogólne wyznaczające wspólne przepisy dotyczące trzech źródeł finansowania działań strukturalnych 2007–2013, poszczególne rozporządzenia dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu

---

<sup>15</sup> Cross-financing to elastyczny sposób finansowania projektów, polegający na dofinansowaniu w ramach projektu z udziałem środków z EFRR komplementarnych działań wchodzących w zakres EFS oraz dofinansowaniu w ramach projektu z udziałem środków z EFS komplementarnych działań wchodzących w zakres EFRR. Szerzej w: *Słowniczek*, [www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl).

<sup>16</sup> W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej...*, s. 62–64.

Spójności oraz całkiem nowa propozycja rozporządzenia pozwalającego na utworzenie transgranicznej struktury współpracy. Przewidywane fundusze na cel wprowadzenia reformy w latach 2007–2013 stanowią około 1/3 unijnego budżetu i wynoszą 336,1 miliarda euro<sup>17</sup>.

Przedstawione propozycje miały na celu zobrazowanie nowego programu politycznego Komisji Europejskiej. Reforma polityki spójności stawiała sobie za cel przekształcenie działań strukturalnych w taki sposób, by stały się one:

- bardziej zorientowane na założenia strategiczne Unii (zobowiązania wynikające z przyjętej strategii lizbońskiej i göteborgskiej promujące konkurencyjną i trwałą gospodarkę opartą na wiedzy oraz na Europejskiej Strategii Zatrudnienia);
- bardziej skoncentrowane na regionach najmniej rozwiniętych, jednocześnie przewidując rozwój pozostałej części terytorium Unii;
- bardziej zdecentralizowane i wdrażane w sposób uproszczony, przejrzysty i skuteczniejszy<sup>18</sup>.

Zaproponowana przez Komisję Europejską reforma oraz cały pakiet legislacyjny miały ogromne znaczenie z uwagi na to, że proponowane przekształcenia działań strukturalnych Unii miały za zadanie „odświeżyć” oraz nakreślić nowy wymiar idei solidarności europejskiej rozszerzonej Unii. Miały one istotne znaczenie także w kontekście przygotowania Unii do rywalizacji w coraz prężniej globalizującym się świecie i do rozwoju w większym stopniu niż do tej pory gospodarki opartej na wiedzy. W myśl Komisji Europejskiej strategia i zadania nowej polityki spójności UE miały się skupić wokół trzech nowych priorytetowych celów działań strukturalnych:

- CEL 1 Konwergencja;
- CEL 2 Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach;
- CEL 3 Europejska współpraca terytorialna.

**CEL 1 Konwergencja** – jest „ukierunkowany na przyspieszenie konwergencji najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów po-

---

<sup>17</sup> Spójność u progu 2007 r. Propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej dotyczące reformy polityki spójności na lata 2007–2013, [http://europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/reg2007\\_pl.pdf](http://europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_pl.pdf), s. 1.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 1.

przez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia dzięki zwiększaniu ilości i poprawie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększaniu wydajności administracji. Cel ten stanowi priorytet funduszy<sup>19</sup>.

Regiony kwalifikujące się do pomocy w ramach tego celu to regiony poziomu NUTS 2, których PKB na mieszkańca jest niższy niż 75% średniego PKB UE-25 oraz regiony tzw. efektu statystycznego (ich PKB jest wyższe niż 75% PKB dla UE-25, ale niższe od PKB dla wcześniejszej UE-15)<sup>20</sup>.

**CEL 2 Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach** – poza najsłabiej rozwiniętymi regionami „jest ukierunkowany na zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również zatrudnienia poprzez przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych, w tym związanych z liberalizacją handlu, poprzez zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczość, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz poprawę dostępności, zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych, jak również rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej<sup>21</sup>”.

Regiony kwalifikujące się to regiony, które nie kwalifikują się do finansowania z funduszy strukturalnych w ramach Celu Konwergencja.

**CEL 3 Europejska Współpraca Terytorialna** (kontynuacja Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG) – „ukierunkowany jest na umacnianie współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z priorytetami Wspólnoty oraz umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym<sup>22</sup>”.

---

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady(WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz.U.UE nr L 210 z 31 lipca 2006 r., art. 2 pkt a).

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem, art. 2, pkt b).

<sup>22</sup> Ibidem, art. 2, pkt c).

Regiony kwalifikujące się:

- Współpraca transgraniczna: zgodnie ze specjalnym wykazem Komisji Europejskiej, regiony NUTS 3 wzdłuż wszystkich lądowych granic wewnętrznych i niektórych zewnętrznych Wspólnoty oraz wszystkie regiony NUTS 3 wzdłuż granic morskich (nie więcej niż 150 km od siebie).
- Współpraca transnarodowa: zgodnie ze specjalnym wykazem Komisji Europejskiej obszary z podziałem na programy.
- Współpraca międzyregionalna: całe terytorium Wspólnoty.

Oprócz koncentracji działań na trzech wyżej wymienionych celach priorytetowych polityki spójności Komisja zaproponowała także inne ważne uproszczenia i innowacje, są to między innymi:

- prowadzenie corocznego dialogu strategicznego z państwami członkowskimi na forum Rady, a także z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów w celu zapewnienia przestrzegania unijnych priorytetów w ciągu całego okresu planowania;
- oddelegowanie odpowiedzialności państwom członkowskim UE i regionom, w tym w zakresie kontroli, przy utrzymaniu rygoru finansowego;
- wzmocnione finansowanie i wspomaganie obszarów najslabiej rozwiniętych, o naturalnych niedogodnościach, a także większa koncentracja na wymiarze miejskim polityki spójności;
- zmniejszenie ilości finansowych instrumentów polityki spójności z sześciu do trzech – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności;
- wieloletnie programowanie dla Funduszu Spójności oraz wprowadzenie tych samych zasad jak dla Funduszy Strukturalnych;
- finansowanie programów operacyjnych przez jeden Fundusz – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego albo Europejski Fundusz Społeczny z wyjątkiem programów „infrastrukturalnych”, które są finansowane wspólnie przez oba Fundusze;
- włączenie zakresu działania inicjatyw wspólnotowych URBAN i EQUAL oraz działań innowacyjnych do priorytetów programów operacyjnych państw członkowskich UE;

- „last but not least”, całe terytorium Unii Europejskiej, jej wszyscy obywatele będą mieli możliwość korzystania w pełni z nowej polityki spójności. Co prawda będzie ona natężona na obszarach słabiej rozwiniętych, skupiała się głównie na ich rozwoju, ale jednocześnie będzie dostosowywać się do zmieniających się warunków<sup>23</sup>.

Powyższe propozycje Komisji są dowodem na to, że prowadząc politykę spójności Unia Europejska w dalszym ciągu za priorytet stawia wspieranie rozwoju regionów najsłabiej rozwiniętych gospodarczo i społecznie. Dlatego też na ten cel miała zostać przeznaczona zasadnicza część środków, którymi dysponuje Unia.

Warto podkreślić, że wysunięta przez Komisję Europejską propozycja reformy zachowała także podstawowe zasady działań strukturalnych Unii, takich jak: wieloletnie planowanie, pozwalające na zagwarantowanie przez Unię ciągłości i koncentracji, szerokie i skuteczne partnerstwo, współfinansowanie oraz ocena wydajności i jakości na różnych etapach<sup>24</sup>. Niemniej jednak w celu poniesienia efektywności polityki spójności w latach 2007–2013 Komisja zaproponowała m.in. kilka zmian:

- wprowadzenie bardziej strategicznego podejścia do programowania, w celu jego uproszczenia i poprawy jego jakości. Zastąpienie „Strategiczną orientacją Wspólnoty dla spójności” i „Strategicznymi krajowymi ramami odniesień”, wcześniej obowiązujących dokumentów Podstaw Wsparcia Wspólnoty, Jednolitego Dokumentu Programowego<sup>25</sup> oraz Uzupełnień Programów Operacyjnych;
- zmiany w systemie zarządzania finansowego, a także wprowadzenie zasady „jeden fundusz na jeden program”, co wpłynie na spójność działania każdego funduszu;
- podniesienie poziomu zaufania do krajowych systemów kontroli finansowej oraz częściowa decentralizacja, czyli przekazanie części kompetencji z poziomu Wspólnoty na poziom krajowy<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Ibidem, s. 1.

<sup>24</sup> Spójność u progu 2007 roku..., s. 6.

<sup>25</sup> Jednolity Dokument Programowy to dokument programowy przyjęty przez Komisję Europejską i kraj beneficjenta, zawierający tę samą informację, która jest zawarta w Podstawach Wsparcia Wspólnoty i programie operacyjnym.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 6–7.



Z punktu widzenia zarządzania środkami unijnymi zasadniczą zmianą w obecnym okresie programowania jest częściowa decentralizacja wdrażania programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Oprócz programów krajowych powstało 16 programów regionalnych (RPO), które zastąpiły Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Zmiana polega w szczególności na tym, iż obecnie Regionalne Programy Operacyjne są zarówno wdrażane i zarządzane przez władze samorządowe województwa (urzędy marszałkowskie). Regionalne Programy Operacyjne są programami wspierającymi rozwój potencjału poszczególnych regionów m.in. infrastruktury regionalnej (zdrowie, oświata, gospodarka odpadami, kanalizacja, wodociągi, energetyka, informatyzacja).

Oprócz funduszy, na lata 2007–2013 istnieją inicjatywy wspólnotowe. Obecnie funkcjonują trzy nowe inicjatywy:

**JASPERS** – jest to wsparcie udzielane potencjalnym beneficjentom projektów indywidualnych o charakterze infrastrukturalnym, które zostaną zgłoszone przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym. Do wsparcia kwalifikują się projekty duże, czyli takie, których całkowita szacunkowa wartość wynosi co najmniej 25 mln euro w sektorze środowiska oraz 50 mln w pozostałych sektorach. Przedmiotem wsparcia jest pomoc doradcza mająca na celu przygotowanie ww. projektów do realizacji, w tym m.in. weryfikacja przygotowanej dokumentacji oraz analiza wybranych problemów. Szczegółowe określenie zakresu pomocy doradczej następuje w toku negocjacji beneficjenta projektu z ekspertami JASPERS.

**JESSICA** – celem tego wspólnego przedsięwzięcia Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Banku Rozwoju Rady Europy jest wspieranie inwestycji służących zapewnieniu zrównoważonego rozwoju w miastach. Inicjatywa JESSICA przewiduje stworzenie specjalnych funduszy rozwoju miast lub funduszy powierniczych, zasilonych środkami strukturalnymi, których zadaniem będzie wspieranie, przy pomocy instrumentów finansowych, projektów realizowanych w ramach zintegrowanych planów rozwoju miejskiego. Inicjatywa JESSICA odpowiada na potrzeby rozwojowe obszarów miejskich, mających znaczenie kluczowe dla pobudzania wzrostu w skali lokalnej, regionalnej oraz krajowej. Beneficjenci, dzięki tej inicjatywie będą mieli dostęp do dogodnych

instrumentów finansowych, takich jak: korzystne kredyty, środki kapitałowe lub gwarancje często konieczne do realizacji projektów, ale nie będą mieli możliwości pozyskania dotacji.

**JEREMIE** – inicjatywa ta ma na celu poprawę wykorzystania oraz zwiększenie efektywności środków przeznaczanych na wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w ramach funduszy strukturalnych. Pozwala ona na skorzystanie z wiedzy i doświadczenia Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego przy opracowywaniu programów operacyjnych w zakresie wsparcia MSP za pomocą odnawialnych instrumentów inżynierii finansowej, a następnie wdrażanie uzgodnionych instrumentów w ramach inicjatywy. JEREMIE to zatem wsparcie dla instrumentów finansowych, np. funduszy kapitałowych, na rzecz poprawy dostępu do funduszy wsparcia rozwoju małych średnich firm, a także mikroprzedsiębiorstw w regionach.

### **Przebieg negocjacji nad kształtem polityki spójności po 2013 r.**

Większość państw członkowskich wyraziło poparcie dla łączenia funduszy, celów tematycznych oraz kategorii regionów w ramach jednej osi priorytetowej. Równocześnie w ich opinii stopień szczegółowości osi priorytetowych, wymaganych w ich ramach informacji, powinien zostać zawężony. Jeżeli chodzi o koncentrację tematyczną, prezydencja duńska skupiła się na zagadnieniu zakresu interwencji poszczególnych funduszy, zostawiając sprawę mechanizmów koncentracji (**ring-fencing**) na późniejszy etap negocjacji. Państwa członkowskie zgłosiły wiele propozycji, przede wszystkim rozszerzających zawartość poszczególnych celów tematycznych. Najwięcej nowych propozycji pojawiło się w odniesieniu do tych celów, na których KE planuje skoncentrować wsparcie w największym stopniu: celu 1 – wzmocnienie badań, rozwoju technologicznego i innowacji, celu 3 – podniesienie poziomu konkurencyjności MŚP oraz celu 4 – wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej. Wiele państw zgłosiło ogólne zastrzeżenie, że ostateczna decyzja co do listy celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych zostanie podjęta po rozstrzygnięciach dotyczących tych mechanizmów. Z tego względu ten blok raczej nie będzie poddany procedurze częściowego zamknięcia przez Radę pod przewodnictwem Danii.

Wiele państw wyraziło poparcie dla propozycji prezydencji duńskiej, by na Komisji Europejskiej (KE) spoczywał obowiązek udowodnienia, że państwo powinno spełnić dany warunek wstępny. Ponadto padła propozycja, by państwa członkowskie miały swobodę w wyborze pomiędzy programem operacyjnym a Umową Partnerską, jeśli chodzi o umieszczanie poszczególnych warunków, która również spotkała się ze sporym poparciem. Komisja przyjmuje natomiast stanowisko, że poszczególne warunki powinny być spełniane na poziomie programów, a Umowa Partnerska powinna zawierać zestawienie wszystkich odpowiednich warunków. Większość państw nie popiera propozycji KE, aby wprowadzić obowiązkową Krajową Rezerwę Wykonania (na czym zależy Polsce). Ponadto, duże obawy u państw członkowskich budzi możliwość zastosowania sankcji finansowych, jeżeli raport końcowy wykaże, że wyniki programu są dalece niezadowolające.

KE wyraża opinię, że nie jest potrzebne wprowadzanie do tekstu rozporządzenia zapisu o ewaluacji na poziomie Umowy Partnerskiej. Oświadczyła, że będzie trzymała się dotychczasowych zapisów tak, aby istniał obowiązek publikowania wyników. Wewnętrzne ewaluacje będą dopuszczalne, ale pod warunkiem zagwarantowania niezależności funkcjonalnej jednostki ewaluacyjnej. KE nie widzi potrzeby wprowadzania warunkowości do ewaluacji ex-ante, chociaż ta kwestia powinna być jeszcze omawiana podczas kolejnych dyskusji. W jej opinii 2024 r. jest zbyt późnym terminem na realizację ewaluacji ex-post, aby wykorzystać wyniki ewaluacji dla kolejnej perspektywy, dlatego należy powrócić do poprzedniego zapisu. KE oświadczyła również, że przyjęcie planu ewaluacji nie będzie obligatoryjne na pierwszym spotkaniu Komitetu Monitorującego.

W zakresie monitoringu wiele państw członkowskich postulowało usunięcie zapisu w art. 42 mówiącego o tym, że każdy członek komitetu monitorującego ma prawo głosu. Jest to sprzeczne z dotychczasową praktyką, która pozwala na udział w pracach Komitetu członków bez prawa głosu. Ponowne kontrowersje wywołała możliwość przekazania państwom członkowskim rekomendacji przez KE przygotowanych w oparciu o raporty roczne oraz konieczność udzielenia na nie odpowiedzi w ciągu trzech miesięcy przez państwa członkowskie wraz ze wskazaniem działań naprawczych (ust. 7 art. 44).

Większość państw ponownie postulowała o usunięcie zapisu dotyczącego przekazywania informacji na temat wysokości zobowiązań beneficjentów realizujących dofinansowywane projekty – KE zadeklarowała, że go usunie bądź zaproponuje nowy zapis.

Większość państw członkowskich podkreśliła, że propozycja zmian w zapisach rozporządzenia, przedstawiona przez prezydencję duńską, uwzględniająca sugestie zgłaszane przez państwa członkowskie, stanowi dobre podstawy dla kompromisu. W dyskusji zwrócono uwagę na utrudnienia w wypracowaniu ostatecznego kompromisu, co wynika ze ścisłego powiązania niektórych rozstrzygnięć z treścią rozporządzenia finansowego. Szczególnie wiele zastrzeżeń zgłoszonych zostało do art. 63 – dotyczącego obowiązkowej procedury odwoławczej od rozstrzygnięć na etapie wyboru i realizacji projektów.

W części dotyczącej zarządzania finansowego dyskusję wywołała propozycja dotycząca artykułów przewidujących możliwość nakładania korekt netto, wobec czego duża część państw wyraziła stanowczy sprzeciw. System korekt netto nie pozwala na zastępowanie projektów, które są niezgodne z unijnymi przepisami, innymi – spełniającymi kryteria KE. W razie błędów utracone zostaną zakontraktowane dla danego państwa pieniądze. Poza tym wiele państw zwróciło uwagę na brak precyzyjnego języka i związaną z tym niepewność prawną. Przedstawiciel KE podkreślił, że nie widzi możliwości zmiany tego przepisu, natomiast możliwość ponownego wykorzystania środków UE z nałożonej korekty istnieje, zgodnie z art. 135, dotyczącym korekt nakładanych przez państwa członkowskie. Prezydencja duńska zaproponowała zmianę kwalifikowalności dużego projektu, tak aby kwota 50 mln była liczona od wkładu UE, a nie jako koszt całkowity. Co więcej, wyraziła przekonanie, że projekt powinien być zatwierdzany przez KE lub JASPERS (pozytywna ocena projektu przez JASPERS oznaczałaby jego zatwierdzenie). Prezydencja zaproponowała, by istniała możliwość dokonania płatności przed zatwierdzeniem projektu. Poza tym wyraziła ona sprzeciw wobec obowiązkowego umieszczenia listy dużych projektów jako załącznik do programu – zaproponowała listę indykatywną. Większość państw członkowskich poparła propozycje kompromisowe przygotowane przez prezydencję duńską.

Prezydencja duńska przedstawiła stan prac oraz zaproponowała kompromisowe rozwiązania. Niemniej państwa członkowskie podczas dyskusji wyraziły konieczność dalszych modyfikacji.

Powstała dyskusja nad art. 55.4, dotyczącym braku możliwości wyboru operacji do wsparcia z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, jeśli zostały one fizycznie ukończone lub w pełni zrealizowane przed złożeniem do instytucji zarządzającej wniosku o finansowanie w ramach programu operacyjnego, niezależnie od tego, czy wszystkie powiązane płatności zostały dokonane przez beneficjenta. Kilka państw zgłosiło postulat, że możliwość finansowania projektów zakończonych nigdy nie była nadużywana i do zakończenia programu praktycznie się nie zdarza. Jednak w momencie zakończenia okresu programowania, ze względu na różnice kursowe, konieczność osiągnięcia wskaźników, w ograniczonych przypadkach sensowniej jest pozwolić realizować projekty ze środków krajowych zostawiając procedury na później. Ryzyko wprowadzenia przepisu polega na zwiększeniu biurokracji (zobowiązanie beneficjentów do przygotowania dokumentów i składania wniosków na wszelki wypadek, bez gwarancji uzyskania wsparcia). Prezydencja wyraziła sprzeciw dla tego rozwiązania, argumentując swoje stanowisko brakiem wartości dodanej takich projektów i wskazując, że walcząc o zmianę zapisu kraje korzystające najwięcej z polityki spójności podważają zasadność wysokiego budżetu na tę politykę (to zagrożenie zostało potwierdzone także przez KE). Mając na względzie istotną liczbę państw zainteresowanych, Prezydencja zasygnalizowała podjęcie próby znalezienia rozwiązania, które w wyjątkowych sytuacjach dopuszczałoby możliwość finansowania projektów zakończonych przed złożeniem wniosku o dofinansowanie.

W dniu 14 marca 2012 r. Komisja Europejska opublikowała na swoich stronach internetowych dokument roboczy dotyczący przyszłych „Wspólnych Ram Strategicznych” (WRS), który ma na celu:

- przedstawić kontekst ogólny oraz uzasadnienie dla proponowanych rozwiązań;
- doprecyzować – ujęte w poszczególnych rozporządzeniach funduszy – elementy wspólne dla funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów

Wiejskich, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego) i Funduszu Spójności;

- zarysować możliwe obszary integracji funduszy w odniesieniu do poszczególnych dziedzin tematycznych.

W październiku 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła swoje propozycje polityki spójności na lata 2014–2020. W dniu 8 lutego 2012 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie uproszczenia najważniejszych elementów poszczególnych obszarów polityki i podjęła zobowiązanie monitorowania postępów w realizacji ostatecznych ustaw.

Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące uproszczeń:

- Wyznaczanie priorytetów – jasno nakreślona strategia i skupienie na wyraźnie określonych obszarach pomoże w terminowej realizacji harmonogramów. Jasny priorytet umożliwi również ograniczenie liczby planów pomocniczych i zaangażowanych organów, co pozwoli obniżyć koszty.
- Wykorzystywanie efektu synergii – zintegrowane programy i projekty, wspólne ramy prawne na poziomach krajowym lub regionalnym, wspólne komisje kontrolne, wspólne systemy zarządzania i kontroli: wszystkie te elementy ułatwiają tworzenie indywidualnych strategii systemowych.
- Cyfryzacja – implementacja polityki spójności wiąże się z koniecznością przetwarzania ogromnej liczby informacji potrzebnych do zarządzania i raportowania. Państwa członkowskie dokonały postępu w zakresie wymiany informacji elektronicznych w administracji, jednak komunikacja z beneficjentami nadal opiera się na dokumentach papierowych. Oprócz uciążliwości dla beneficjentów wiąże się to również z koniecznością transkrypcji ogromnej ilości danych przez administrację i dodatkowymi kosztami, których można uniknąć. Z tego powodu Komisja zaproponowała nałożenie na państwa członkowskie obowiązku wprowadzenia elektronicznych systemów wymiany danych z beneficjentami do końca 2014 r. Dodatkowe usprawnienia można osiągnąć poprzez wyjście poza ramy obowiązujących przepisów, tj. przez rozwój e-usług dla beneficjentów funduszy objętych wspólnymi ramami strategicznymi (i fundu-

szy krajowych) oraz usprawnienie dostępu do rejestrów publicznych (rejestrów spółek, baz danych podatkowych itp.).

- Korzystanie z instrumentów finansowych – raz stworzone instrumenty finansowe pomagają i usprawniają dostęp do funduszy, zwłaszcza przy odpowiednim zaangażowaniu sektora prywatnego. Możliwe jest dalsze uproszczenie procedur przez zastosowanie instrumentów finansowych opracowywanych na poziomie UE lub standardowych warunków ustalanych przez Komisję.
- Stosowanie uproszczonej struktury kosztów – w niektórych obszarach finansowanie oparte na realnych kosztach jest nadal najprostszym z dostępnych mechanizmów. Jednak gdzie indziej uproszczona struktura kosztów może stanowić atrakcyjną alternatywę. Standardowe stawki i koszty jednostkowe ustalone na poziomie UE mogą ułatwiać oszczędne korzystanie z tych opcji, ponieważ nie wymaga to żadnych mechanizmów na poziomie krajowym. Możliwość korzystania z uproszczonej struktury kosztów względem przepisów UE i krajowych programów pomocowych, a także stosowanie budżetów roboczych (w przypadku EFS) zmniejsza wysokość wkładu własnego państw członkowskich.
- Stosowanie planów wspólnego działania – plany wspólnego działania są dużym krokiem w kierunku zarządzania opartego na wynikach, gdzie większość operacji jest rozliczanych w uproszczonym schemacie kosztów. A zatem implementacja przynajmniej operacji pilotażowych w postaci planów wspólnego działania może w dłuższej perspektywie przynieść pozytywne efekty.
- Ocena ryzyka i techniki adaptacyjne – propozycja Komisji zakłada powstanie systemu, w którym działania administracyjne będą uwzględniały wiążące się z nimi ryzyko. Dotyczy to w szczególności kontroli i audytów procesów zarządzania, które powinny być dostosowane do istniejącego ryzyka. W przypadku audytów dostosowania powinny opierać się na wspólnych zasadach obowiązujących na poziomie UE oraz umowach z Komisją, natomiast częstotliwość i zasięg kontroli zarządzania powinny zależeć od decyzji poszczególnych organów zarządzających.



- Wyniki oceny prac Komisji wskazują na duży potencjał w zakresie uproszczenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów, które dotyczą głównie zdecydowanego odejścia od dokumentów papierowych na rzecz e-zarządzania. Prostsze i bardziej zharmonizowane kryteria kwalifikowalności, a także krótsze okresy przechowywania dokumentów powinny znacząco zmniejszyć obciążenia dla beneficjentów. Zmianom legislacyjnym na poziomie UE muszą towarzyszyć inicjatywy na poziomach krajowym i regionalnym upraszczające procedury dla beneficjentów. Dlatego proponuje się, aby w każdym z państw członkowskich wyznaczono jasne cele w tym zakresie.