

Irena Pietrzyk*

REFORMA EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI NA LATA 2014–2020¹

Od chwili traktatowego usankcjonowania w Jednolitym Akcie Europejskim polityki spójności jej kolejne reformy związane były z wieloletnim planowaniem budżetu Unii Europejskiej, wprowadzonym po raz pierwszy w roku 1988. Dobiegające ku końcowi perspektywy finansowe na lata 2007–2013 w sposób oczywisty oznaczają konieczność przyjęcia przez UE nowych Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) i kolejną, piątą z rzędu, reformę europejskiej polityki spójności na nowy okres planistyczny 2014–2020.² Wejście w życie *traktatu lizbońskiego* miało przy tym bezpośrednie znaczenie dla samej polityki spójności, która uzyskała w nim trzeci – *terytorialny* – wymiar stając się polityką *spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej* (Tytuł XVII, art. 174–178 TfUE oraz art. 3, p. 3 TUE).³

*Prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ Artykuł przedstawia zmiany w polityce spójności zaproponowane przez Komisję Europejską oraz decyzje Rady Europejskiej z 8 lutego 2012 r. odnośnie do projektu wieloletnich ram finansowych na okres kolejnego 7-lecia 2014–2020. Zastrzec jednak należy, iż – w wyniku zrównania w traktacie lizbońskim uprawnień legislacyjnych Parlamentu Europejskiego i Rady UE w dziedzinie polityki regionalnej oraz uchwalania unijnego budżetu – przedstawione propozycje mogą ulec pewnym modyfikacjom w efekcie ich negocjowania z Parlamentem, a uzgodniony na szczycie w Brukseli konsensus w sprawie WRF może zostać nawet odrzucony, jeśli nie uzyska większości głosów w Parlamencie Europejskim.

² Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego wieloletnie planowanie budżetu UE po raz pierwszy uzyskało podstawy traktatowe i określone zostało mianem wieloletnich ram finansowych, przyjmowanych co najmniej na okresy 5-letnie (art. 312).

³ Zob. szerzej na temat wpływu traktatu lizbońskiego na europejską politykę spójności: E. Kramer, *L'impact du traité de Lisbonne sur la politique régionale*, Parlement Européen, janvier 2010; A. Massot i in., *Les politiques structurelles et de cohésion après le traité de Lisbonne*, Parlement Européen, 15 II 2010; E. Kramer, *Conséquences et implications concrètes du traité de Lisbonne sur la politique de cohésion*, Parlement Européen avril 2010.

Niezależnie od wymienionych wyżej faktów potrzeba reformy polityki spójności stała się oczywistością już wcześniej w związku z ogólnymi tendencjami obserwowanymi w gospodarce światowej i opisanymi przez Komisję Europejską perspektywicznymi uwarunkowaniami rozwoju państw członkowskich. Uwarunkowania te sprawiły, że dyskusja na temat przyszłej polityki spójności została zapoczątkowana już w roku 2007 wraz z opublikowaniem czwartego raportu dotyczącego polityki spójności ekonomicznej i społecznej.⁴ Jednym z pierwszych opracowań Komisji Europejskiej na ten temat był dokument roboczy pt. „Regiony 2020”, w którym zidentyfikowano najważniejsze wyzwania stojące przed regionami UE w perspektywie 2020 roku, a mianowicie: globalizację, ewolucję demograficzną, zmiany klimatyczne oraz zaopatrzenie w energię.⁵ W aneksie do tego dokumentu, za pomocą serii wskaźników, określono tzw. indeksy wrażliwości regionów europejskich na każde z wymienionych wyzwań.

W dyskusji nad reformą polityki spójności na lata 2014–2020 największe znaczenie miało niewątpliwie opublikowanie w kwietniu 2009 roku raportu dr Fabrizio Barki, opracowanego na zamówienie Danuty Hübner, byłej komisarz odpowiedzialnej za politykę regionalną (obecnie przewodniczącej Komisji Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego). Pani Komisarz zwróciła się z prośbą do F. Barki, ówczesnego dyrektora generalnego we włoskim Ministerstwie Gospodarki i Finansów (a następnie włoskiego ministra polityki regionalnej w rządzie Mario Montiego), o dokonanie niezależnej oceny dotychczasowej skuteczności europejskiej polityki spójności i sformułowanie propozycji odnośnie do jej zreformowania na kolejny okres planistyczny.⁶

⁴ Union Européenne, Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance. Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, Communication de la Commission, mai 2007, s. 27. Zob. także: A. Guellec, *Rapport sur le quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Parlement Européen, 29 I 2008.

⁵ Commission des Communautés Européennes, Régions 2020. Evaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE, SEC(2008), Bruxelles 2008. Zob. także: La commissaire Hübner présente un rapport sur les défis qui attendent les régions en 2020 (“indice de vulnérabilité”), IP/08/1910, Bruxelles, le 9 décembre 2008. Całość dokumentów związanych z raportem «Regiony 2020» znaleźć można na stronie: http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_en.htm Zaktualizowanie i kontynuację pierwszego raportu stanowi opublikowane w sierpniu 2011 r. przez Austriacki Instytut Planowania Przestrzennego opracowanie pt. *Regional Challenges in the Perspective of 2020 – Phase 2: Deepening and Broadening the Analysis*, które kończą zalecenia pod adresem przyszłej polityki spójności.

⁶ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.*

Propozycje F. Barki zostały opracowane przy udziale ekspertów ze środowiska akademickiego oraz urzędników państw członkowskich, po odbyciu szeregu spotkań na różnych forach w 2008 roku. W raporcie autor obalił wiele „mitów” i obiegowych opinii na temat polityki spójności podważających zasadność jej prowadzenia (takich m.in. jak sprowadzanie jej roli wyłącznie do funkcji redystrybucyjnych, postępująca jej „lizbonizacja”, kładąca nacisk na konkurencyjność ze szkodą dla solidarności czy wreszcie uznanie polityki spójności jako zbyt kosztownej, zmniejszającej ogólną efektywność ekonomiczną wobec pozytywnego wpływu na tempo wzrostu gospodarczego zjawiska koncentracji przestrzennej rozwoju⁷) oraz merytorycznie uzasadnił potrzebę jej kontynuowania przez Unię Europejską.

Podczas wspólnej – z D. Hübner prezentacji raportu – Fabrizio Barca podkreślił, że „przeprowadzona w tym raporcie analiza faktów i teorii wykazuje, iż Unia potrzebuje polityki w zakresie spójności gospodarczej i społecznej, dostosowanej do specyficznych warunków bardzo zróżnicowanych obszarów. Polityka ta powinna przyczynić się do zwiększenia możliwości i sprostania wyzwaniom, jakie stoją przed obywatelami UE, w związku z powstawaniem jednolitego rynku. Zreformowana polityka spójności może spełnić te oczekiwania dzięki zastosowaniu nowoczesnych metod, dużemu naciskowi na wyniki oraz nowoczesnemu wieloszczeblowemu współrządzeniu (*multi-level governance*)”.⁸ Jak z kolei stwierdziła D. Hübner, „raport Barki potwierdza, że polityka spójności jest centralnym filarem procesu integracji europejskiej. Uznano w nim, że wszystkie regiony powinny mieć możliwość wykorzystania swojego potencjału w zakresie rozwoju gospodarczego oraz że wszyscy obywatele, bez względu na miejsce zamieszkania, powinni czerpać korzyści

Zob. polskie tłumaczenie raportu na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: F. Barca, Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Raporty/Documents/raport_barca_pl.pdf.

⁷ Ten ostatni pogląd uzyskał silne wsparcie w jednym z raportów Banku Światowego (World Development Report 2009: „Reshaping Economic Geography”. Washington 2008), promującym rozwój przestrzennie nie zrównoważony. Zdaniem autorów raportu tylko w ten sposób możliwa jest maksymalizacja tempa wzrostu gospodarczego. W konsekwencji pogląd ten zaczął być wykorzystywany przez przeciwników polityki regionalnej do jej zwalczania. Przy okazji warto zwrócić uwagę, iż bez większego echa w naszym kraju przeszedł natomiast nowy raport Banku Światowego, promujący europejski model rozwoju pt. *Golden Growth. Restoring the Lustre of the European Economic Model*, The World Bank, Washington 2012 r.

⁸ Zob. Raport F. Barki: Komisarz Danuta Hübner oraz Fabrizio Barca przedstawiają propozycje reform w zakresie unijnej polityki spójności, IP/09/642, Brussels, 27 April 2009.

płynące z tej polityki. Raport potwierdza, że wprowadzone w ostatnich latach reformy są właściwe. Wyznacza on także nowe drogi, które poszerzą nasze perspektywy odnowy polityki spójności”.⁹

Raport kończą zalecenia sformułowane pod adresem kompleksowej reformy polityki spójności, określone przez autora mianem jej 10 filarów, a mianowicie¹⁰:

1. Koncentracja na głównych priorytetach i utrzymanie dotychczasowych kryteriów alokacji środków,
2. Nowe strategiczne ramy polityki spójności,
3. Nowe stosunki umowne, implementacja i sprawozdawczość zorientowane na wyniki,
4. Usprawnione zarządzanie priorytetami kluczowymi,
5. Promowanie dodawalności oraz innowacyjnego i elastycznego wydatkowania środków,
6. Promowanie eksperymentowania i mobilizowania podmiotów lokalnych,
7. Wspieranie procesu uczenia się w zakresie prospektywnej ewaluacji rzeczywistego oddziaływania interwencji,
8. Wzmocnienie roli Komisji jako ośrodka kompetencyjnego,
9. Zwiększenie efektywności zarządzania i kontroli finansowej,
10. Wzmocnienie politycznego systemu kontroli i równowagi na najwyższym szczeblu.

1. Koncentracja na głównych priorytetach i utrzymanie dotychczasowych kryteriów alokacji środków

Zdaniem dr. F. Barki UE powinna skoncentrować się na kilku (3–4) priorytetach, przy czym jednym z głównych powinno stać się włączenie społeczne (*inkluzja społeczna*) i opracowanie zorientowanej terytorialnie agendy społecznej. W ramach przyznanych środków europejskich podział funduszy między poszczególne regiony oraz wybór tych ostatnich powinien stanowić efekt rozstrzygnięć wewnątrz krajowych, a nie arbitralnie podjętych decyzji „odgórnych” na szczeblu UE. Kryteria przyznawania środków należy pozostawić niezmiennione, pomimo ich arbitralnego charakteru (ponieważ każda zmiana musiałaby zostać

⁹ Zob. Raport F. Barki: Komisarz Danuta Hübner oraz Fabrizio Barca przedstawiają propozycje reform w zakresie unijnej polityki spójności, IP/09/642, Brussels, 27 April 2009

¹⁰ Raport F. Barki: Komisarz Danuta Hübner oraz Fabrizio Barca przedstawiają propozycje reform w zakresie unijnej polityki spójności, IP/09/642, Brussels, 27 April 2009., s. XVIII–XXIV.

wprowadzona także w sposób arbitralny), przy jednoczesnym skupieniu się na regionach słabiej rozwiniętych. Należałoby jednak uwzględnić nową, pośrednią kategorię regionów, kwalifikowanych do wsparcia przejściowego. Kategoria ta obejmowałaby obecne regiony *phasing out* oraz *phasing in*, a zatem przekraczające próg 75% i znajdujące się poniżej progu $75+X\%$ (X ustalonego w negocjacjach) w stosunku do stosownie wyliczonej średniej unijnej PKB na mieszkańca. Autor postuluje wspólne zasady dla wykorzystania dwóch funduszy strukturalnych (EFRR i EFS) oraz Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Funduszu Rybołówstwa, które w czwartej reformie (na lata 2007–2013) zostały wyłączone z polityki spójności i zintegrowane z politykami sektorowymi (tzn. wspólną polityką rolną i rybacką). Konieczne jest bowiem osiągnięcie większej spójności między wszystkimi – ukierunkowanymi terytorialnie – funduszami. F. Barca proponuje także finansowanie wszystkich rodzajów Sieci Transeuropejskich w ramach oddzielnego funduszu.

2. Nowe strategiczne ramy polityki spójności

Centralnym punktem reformy powinny stać się nowe *Europejskie Strategiczne Ramy Rozwoju*, podpisywane przez Komisję Europejską i państwa członkowskie (ewentualnie regiony). Dokument ten powinien koncentrować się na wynikach finansowanych działań oraz instytucjonalnych warunkach ich podejmowania i stanowić efekt wzmocnionego dialogu między Komisją a państwami członkowskimi (względnie regionami). W odróżnieniu od obecnych *Wspólnotowych Kierunków Strategicznych w dziedzinie spójności*¹¹ nowy dokument powinien zawierać – oprócz kluczowych priorytetów – jasne i przejrzyste zasady polityki spójności oraz kluczowe wskaźniki dotyczące rezultatów wraz z orientacyjnymi wartościami wskaźników docelowych, służącymi do ich oceny.¹²

¹¹ Zob. Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, JO UE L 291/11 21 X 2006.

¹² Proponowany w raporcie F. Barki dokument, pod zmodyfikowaną nazwą Wspólne Ramy Strategiczne (le Cadre Stratégique Commun – CSC) Komisja Europejska przedstawiła w dniu 14 marca 2012 poddając jego treść pod ogólną dyskusję w krajach członkowskich. Dokument ten ma z jednej strony ułatwić sektorową i terytorialną koordynację interwencji unijnych, z drugiej zaś – pomóc krajom członkowskim i regionom w opracowaniu strategicznych kierunków rozwoju na lata 2014–2020. WRS mają stanowić dla władz krajowych punkt odniesienia do przygotowania wraz z ich partnerami oraz w porozumieniu z Komisją Europejską tzw. umów partnerskich, które będą je zobowiązywać do realizacji celów strategii „Europa 2020”. Ostateczne przyjęcie WRS ma nastąpić w ciągu trzech miesięcy od uchwalenia propozycji legislacyjnych

Nowe stosunki umowne, implementacja i sprawozdawczość zorientowane na wyniki

Do końca bieżącego okresu planistycznego (2013) każde państwo członkowskie powinno opracować wraz z Komisją Europejską *Narodową Strategiczną Umowę dla Rozwoju*, której treść objęłaby cele i sposoby ich osiągania oraz zobowiązania możliwe do zweryfikowania. Komisja powinna pełnić w tym przypadku rolę strategicznego konsultanta, dokonującego ewaluacji umowy *ex ante*, przyjmującego ją w całości lub części, w trybie warunkowym. Oznaczałoby to konieczność specjalnego monitorowania postępów i składania raportów z jej realizacji. Proponowane rozwiązanie miałoby na celu przeniesienie punktu ciężkości z problemu absorpcji środków (na czym obecnie koncentruje się uwaga beneficjentów polityki spójności) na realizację celów i osiągane wyniki.

Usprawnione zarządzanie priorytetami kluczowymi

Usprawnieniu zarządzania priorytetami kluczowymi powinien służyć system monitorowania postępów w osiąganiu celów oraz warunkowość dotycząca ram instytucjonalnych. Czyni to koniecznym stworzenie przez Komisję Europejską wysokiej jakości systemu wskaźników oraz określenie ich wartości docelowych. Wskazane byłoby także wprowadzenie systemu nagród i sankcji, a nawet kar finansowych dla państw sprzeciwiających się wprowadzaniu rekomendacji Komisji.

Promowanie dodawalności oraz innowacyjnego i elastycznego wydatkowania środków

Komisja powinna umocnić zasadę „dodawalności” (zobowiązującą państwa członkowskie do dodawania środków krajowych do środków europejskich i wykluczającą zastępowanie wydatków krajowych wydatkami unijnymi) przez bezpośrednie jej powiązanie z *Paktem Stabilności i Wzrostu* i zmierzać do eliminowania stosowanego dotychczas kryterium jej weryfikacji w postaci poziomu „wydatków w okresie poprzednim” jako sposobu określania obowiązkowego pułapu wydatków krajowych. Konieczne jest także zwiększanie innowacji w polityce spójności poprzez tzw. eksperymentowanie czy też stosowanie pewnych działań w zróżnicowanych granicach przestrzennych (np. w skali powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi bądź w skali makroregionów).

Komisji przez Parlament Europejski i Radę UE (zob. Commission Européenne, La Commission propose un seul outil de programmation pour tous les fonds structurels, communiqué de presse, Bruxelles, 14 III 2012).

Promowanie eksperymentowania i mobilizowanie podmiotów lokalnych

Komisja i państwa członkowskie powinny wspierać eksperymentowanie i dążenie do osiągnięcia równowagi między zachęcaniem lokalnych podmiotów do angażowania się w działania (przekazywania informacji, ponoszenia ryzyka oraz inwestowania) a wykorzystywaniem środków publicznych przez różne grupy interesów. W celu eksperymentowania z innowacyjnymi formami terytorialnie zorientowanych interwencji Komisja powinna dysponować niewielką częścią funduszy przeznaczonych na *innowacyjne działania terytorialne* (propozycję tę wypada kojarzyć z powrotem do tzw. akcji innowacyjnych finansowanych do roku 2006 z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach wspólnotowej polityki regionalnej lub nawiązanie do programów tzw. *Inicjatyw Wspólnotowych*).

Wspieranie procesu uczenia się w zakresie prospektywnej ewaluacji faktycznego oddziaływania interwencji

Konieczne jest ulepszenie opracowywania i wdrażania metod szacowania rezultatów uzyskiwanych w wyniku konkretnych rodzajów interwencji, ponieważ pomimo dwudziestoletnich doświadczeń polityki spójności nie odnotowano żadnych postępów w kwestii zrozumienia, „co naprawdę działa”. Dlatego stosowanie oceny oddziaływania (*impact evaluation*) pozwoliłoby lepiej zrozumieć, jakie i gdzie podejmowane interwencje polityki spójności są skuteczne.

Wzmocnienie roli Komisji jako ośrodka kompetencyjnego

Zreformowana polityka spójności wymagać będzie pełnienia bardziej ambitnej roli przez Komisję Europejską i koordynowania działań Dyrekcji Generalnych odpowiedzialnych za polityki mające skutki przestrzenne. Chodzi przede wszystkim o DG REGIO (ds. polityki regionalnej) i DG EMPL (ds. zatrudnienia), ale także o DG AGRI (ds. wspólnej polityki rolnej), DG MARE (ds. gospodarki morskiej i rybołówstwa) i kilka innych Dyrekcji. Koordynacja ich działań staje się niezbędna, szczególnie ze względu na wprowadzony w *traktacie lizbońskim* terytorialny wymiar polityki spójności.

Zwiększenie efektywności zarządzania i kontroli finansowej

Konieczne jest zwiększenie wydajności w zarządzaniu funduszami strukturalnymi przez zmniejszenie kosztów ponoszonych przez Komisję jako całość i skierowanie do DG REGIO dodatkowych zasobów ludzkich, uwolnionych w innych Dyrekcjach.

Wzmocnienie politycznego systemu kontroli i równowagi na najwyższym szczeblu

Chodzi w tym przypadku o stworzenie lepszego systemu kontroli i równowagi między Komisją, Parlamentem Europejskim i Radą UE poprzez stworzenie oficjalnej Rady Polityki Spójności, która wciąż funkcjonuje jedynie w kształcie nieformalnej Rady Ministrów odpowiedzialnych za politykę regionalną. Do jej głównych zadań należałaby ocena podpisanych umów i składanych sprawozdań oraz udzielanie rekomendacji. Większą rolę winien odgrywać także Parlament Europejski z uwagi na nowe postanowienia *traktatu lizbońskiego*, zobowiązujące Komisję do przedstawiania mu „sprawozdania oceniającego finanse Unii, opartego na uzyskanych wynikach” (zob. art. 318 skonsolidowanego tekstu TfUE).

Najważniejszą propozycją raportu F. Barki jest jednak terytorialne podejście do rozwoju lub inaczej *polityka ukierunkowana na terytoria* (*placed based policy* – w tłumaczeniu polskim tekstu raportu polityka ukierunkowana terytorialnie). To właśnie takie podejście uzasadnia objęcie polityką spójności wszystkich regionów UE w celu wykorzystania potencjału rozwojowego zarówno najbiedniejszych, jak i najlepiej rozwiniętych regionów i w ten sposób zwiększenia efektywności tej polityki. F. Barca – oprócz tradycyjnie podnoszonych atutów polityki regionalnej (takich jak uczenie się dobrego współrzędzenia (*good governance*) i odpowiedzialności za wydatkowane środki publiczne, aktywizowanie zaangażowania społeczności terytorialnych w działania na rzecz rozwoju regionalnego, promowanie partnerstwa władz publicznych różnych szczebli oraz innych aktorów życia gospodarczego w regionach, stymulowanie zewnętrznej współpracy władz terytorialnych w skali europejskiej i in.) – uznał politykę spójności za kluczową dla dynamiki integracji europejskiej.

Polityka spójności uzyskała także silne, bo „bezwarunkowe” wsparcie ze strony Parlamentu Europejskiego¹³ i – z powodów oczywistych – również wpływowych organizacji grupujących przedstawicieli regionów, do których należy m.in. Konferencja Peryferyjnych Regionów Morskich

¹³ Zob. m.in. A. Guellec (rapp.), *Le rapport sur le rôle de la cohésion territoriale dans le développement régional*, Parlement Européen 25 VI 2006; M. Pieper (rapp.), *Rapport sur le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne et la stratégie pour la politique de cohésion après 2013*, 2011/2035(INI), Parlement Européen 6 VI 2011. Na zlecenie Parlamentu Europejskiego (a dokładniej jego Komisji Rozwoju Regionalnego) zredagowane zostało specjalne studium poświęcone polityce spójności po 2013 roku, w którym poddano analizie propozycje Komisji Europejskiej sformułowane w oparciu o konkluzje raportu F. Barki (zob. C. Mendez, J. Bachtler, F. Wishlade, *Étude comparative sur les perspectives et les options pour la politique de cohésion après 2013*, Parlement Européen 31 VIII 2011).

(CRPM)¹⁴. Wszystkie te instytucje uprawiają silny lobbying na rzecz polityki spójności i dostarczają dodatkowego uzasadnienia dla potrzeby jej kontynuowania.

Przed wszystkim zaś – w kontekście kryzysu i podejmowanych przez większość państw UE programów sanacji finansów publicznych – coraz powszechniejsze stało się przekonanie, że polityka spójności stanowić może podstawowy instrument ograniczający negatywne efekty polityki rygoru budżetowego, prowadzącej do spadku tempa wzrostu gospodarczego i wzrostu bezrobocia.¹⁵

Stosownie do zaleceń raportu F. Barki stanowisko Komisji Europejskiej odnośnie do przyszłych priorytetów znalazło wyraz w opublikowanej przez nią w roku 2010 strategii UE na najbliższe dziesięć lat pt. *Europa 2020. Strategia na rzecz zrównoważonego i inteligentnego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*¹⁶, zaaprobowanej następnie przez Radę Europejską. W dokumencie tym jako trzy podstawowe, wzmacniające się wzajemnie, priorytety wymieniono:

1. *Inteligentny* wzrost rozumiany jako promocja wiedzy, innowacji, kształcenia i społeczeństwa cyfrowego,
2. *Trwały rozwój* oznaczający oszczędne wykorzystywanie zasobów przy równoczesnym zwiększaniu konkurencyjności gospodarki europejskiej,
3. *Wzrost inkluzywny* wyrażający się w zwiększaniu stopy zatrudnienia oraz spójności społecznej i terytorialnej.

Priorytety te wymagają mobilizacji wszystkich państw członkowskich i mają być realizowane zarówno w politykach europejskich, w tym szczególnie w polityce spójności, jak i w politykach krajowych. Zgodnie z zaleceniem Rady Europejskiej powinny one znaleźć odzwierciedlenie w krajowych programach reform i sprecyzowanych w nich konkretnych działaniach. Rada Europejska zaaprobowwała także zaproponowane przez Komisję nadrzędne, wymierne cele, stanowiące konkretyzację wymienionych priorytetów i mające służyć ocenie strategii w roku docelowym, a mianowicie:

¹⁴ CRPM, Les régions européennes dans le marché unique mondial: les défis de la politique régionale pour la période 2014–2020, http://www.crpm.org/pub/docs/143_les_defis_de_la_politique_regionale.pdf; CRPM, Sortir plus fort de la crise: les territoires au coeur des politiques européennes de moyen terme, août 2009, http://www.crpm.org/pub/docs/242_ntp_ag_politique_rgionale_final.pdf.

¹⁵ Zob. m.in. I. Katsarova, The role of Cohesion Policy in Preempting the Negative Impact of the Financial Crisis, European Parliament, march 2009; I. Katsarova, Les politiques structurelles et de cohésion à l'horizon 2020: des outils pour sortir de la crise, opracowanie zbiorowe, Parlement Européen, novembre 2011.

¹⁶ Komisja Europejska, Europa 2020. Strategia na rzecz zrównoważonego i inteligentnego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020, Bruksela 3 III 2010.

- podniesienie do 75% stopy zatrudnienia ludności w wieku 20–64 lat,
- zwiększenie do 3% PKB skumulowanego poziomu inwestycji publicznych i prywatnych w sektorze badań i rozwoju,
- osiągnięcie relacji 20–20–20 w dziedzinie ochrony klimatu i poszanowania energii, czyli zredukowanie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z roku 1990, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% w ogólnym zużyciu energii oraz podniesienie efektywności energetycznej o 20%,
- podniesienie poziomu edukacji przez obniżenie wskaźnika porzucania kształcenia do poziomu poniżej 10% i zwiększenie udziału absolwentów szkół wyższych tak, aby przynajmniej 40% ludności w wieku 30–34 lat legitymowało się dyplomem ukończenia studiów wyższych lub równorzędnym,
- promowanie włączenia społecznego i ograniczenie zakresu ubóstwa w taki sposób, aby zmniejszyć przynajmniej o 20 mln osób liczbę ludności zagrożonej ryzykiem ubóstwa i wykluczenia.

Jeśli chodzi natomiast o propozycje dotyczące nowego kształtu polityki spójności, to po raz pierwszy zostały one przedstawione przez Komisję Europejską w opublikowanym w jesieni 2010 roku *Piątym raporcie poświęconym spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*¹⁷, a następnie szczegółowo uregulowane w propozycjach rozporządzeń przyjętych przez Komisję 6 X 2011 r.¹⁸ Z lektury *Piątego raportu* i projektów rozporządzeń wynika, że bardzo istotny wpływ na ich kształt miały propozycje sformułowane przez F. Barkę.

Przede wszystkim zaproponowano wspólne regulacje prawne dla polityki spójności oraz funduszy finansujących rozwój obszarów wiejskich

¹⁷ Commission Européenne, Investir dans l'avenir de l'Europe. Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Luxembourg, novembre 2010, s. XXIII–XXXIII. Zob. także: Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2011 sur le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne et la stratégie pour la politique de cohésion après 2013 (2011/2035(INI), 5 VII 2011.

¹⁸ Całość tych regulacji obejmuje 8 projektów rozporządzeń, a mianowicie: 1) zmodyfikowane przez Komisję 11 IX 2012 ogólne rozporządzenie dotyczące wszystkich czterech funduszy (EFRR, EFS, EFROW i EFMR) i funduszu spójności (FS); 2–4) trzy specyficzne rozporządzenia dotyczące funduszy finansujących politykę spójności (EFRR, EFS, FS); 5–6) dwa rozporządzenia dotyczące współpracy terytorialnej i europejskiego ugrupowania tej współpracy (EUWT); 7) rozporządzenie dotyczące programu na rzecz zmian i innowacji społecznych oraz 8) rozporządzenie dotyczące Europejskiego Funduszu dostosowania do Globalizacji (EFG). Jak na wstępie wspomniano, propozycje regulacji prawnych w zakresie polityki regionalnej podlegają procedurze współdecydowania Parlamentu i Rady UE. Stąd też na zlecenie Parlamentu – przed podjęciem negocjacji z Komisją Europejską – sporządzona została krytyczna ocena projektów rozporządzeń dotyczących polityki spójności na lata 2014–2020 (zob. C. Mendez, J. Bachtler, F. Wislade, La politique de cohésion après 2013: analyse critique des propositions législatives, Parlement Européen, juin 2012).

(Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFROW) i obszarów nadmorskich (Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego – EFMR) w postaci jednego ogólnego rozporządzenia i jednych *Wspólnych Ram Strategicznych*. Na uwagę zasługują ponadto propozycje dwóch rozporządzeń dotyczących europejskiej współpracy terytorialnej i *Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*, stanowiącego rozwiązanie prawne mające ułatwiać współpracę władz terytorialnych w Unii Europejskiej.

W projektach rozporządzeń Komisja zaproponowała istotne zmiany odnośnie do koncepcji i realizacji polityki spójności w następnym okresie planistycznym. Najważniejsze z nich dotyczą:

- skoncentrowania na priorytetach strategii *Europa 2020*, czyli na inteligentnym, trwałym i inkluzywnym wzroście,
- nagradzania osiąganych wyników,
- promocji programowania zintegrowanego,
- położenia nacisku na wyniki i maksymalizowanie efektów polityki spójności (monitorowaniu postępów osiąganych w realizacji wyznaczonych celów),
- wzmacniania współpracy i spójności terytorialnej oraz
- uproszczenia procedur.¹⁹

Realizacja celów strategii 2020 oparta będzie na – podpisywanych przez Komisję i państwa członkowskie – umowach partnerskich, określających obustronne zobowiązania odnośnie do konkretnych działań. W umowach – stosownie do potrzeb rozwojowych każdego państwa – mają być zdefiniowane także priorytety krajowe, wspierające realizację narodowych programów reform i ich celów. Programy narodowe mają stanowić konkretyzację celów strategii Europy 2020. Umowy zawierać będą:

- cele tematyczne wybrane z listy przedstawionej w rozporządzeniu ogólnym dla wszystkich funduszy, sformułowane przez Komisję Europejską, zgodnie z celami strategii *Europa 2020*,
- priorytety inwestycyjne dla każdego celu tematycznego,
- wstępne warunki finansowania europejskiego,
- cele przewidziane do realizacji przez państwa członkowskie do końca okresu planistycznego oraz
- wskaźniki wyników i etapy realizacji.

¹⁹ 8 lutego 2012 r. Komisja Europejska przyjęła Komunikat dotyczący uproszczenia podejmowanych przez nią działań na lata 2014–2020. Ich omówienie w odniesieniu do polityki spójności znaleźć można w broszurze: Commission Européenne, *Simplifier la politique de cohésion pour 2014–2020*, février 2012. Zob. także: Kronberger A., Nylon I., Bergs R., *Simplification et proportionnalité des systèmes de gestion et de contrôle de la politique de cohésion*, Parlement Européen, mai 2012.

Umowy partnerskie – związane z jednej strony z celami strategii Europa 2020, a z drugiej – z krajowymi programami reform – stanowić mają zintegrowane podejście do rozwoju terytorialnego, wspierane finansowo ze środków wszystkich funduszy uwzględnionych we Wspólnych Ramach Strategicznych. Umowa taka stanowić będzie równocześnie porozumienie, zawarte między Komisją i państwem członkowskim, dotyczące wykorzystania funduszy i wyników do osiągnięcia. Brak postępów w jej realizacji może spowodować wstrzymanie a nawet anulowanie przyznanej pomocy finansowej.

Inwestycje proponowane w umowach mają być ukierunkowane na priorytety maksymalizujące europejską wartość dodaną i mają przyczyniać się do wzrostu gospodarczego. Stąd też w kilku dziedzinach priorytetowych, dotyczących celów określonych przez Unię Europejską, obowiązywać będą wymagane minimalne poziomy dotacji na nie przeznaczonych.

Projekty rozporządzeń dążą do zapewnienia także określonej elastyczności wyboru, umożliwiającej państwom i regionom ukierunkowanie inwestycji stosownie do ich potrzeb i wyzwań rozwojowych określonych w narodowych programach reform. Z kolei niektóre inwestycje zostaną całkowicie wykluczone z pomocy w ramach polityki spójności (jak np. produkcja tytoniu).

Finansowanie europejskie ma stymulować kraje członkowskie i regiony do realizacji celów *Europa 2020* oraz odnoszących się do niej celów krajowych.²⁰ W tym celu na poziomie UE utworzona zostanie 5% rezerwa środków przeznaczonych na finansowanie polityki spójności, która będzie podzielona – po przeprowadzeniu ewaluacji w środku okresu planistycznego – między państwa członkowskie i regiony na programy realizowane zgodnie z etapem przewidzianym w umowie.²¹

Wprowadzona zostanie ponadto zasada warunkowości *ex ante* i *ex post*. W pierwszym przypadku przelanie środków uzależnione będzie od warunków sprecyzowanych w umowach partnerskich na początku okresu programowania (np. od dobrze funkcjonującego systemu zamówień

²⁰ Określone przez Komisję Europejską skwantyfikowane cele strategii „Europa 2020” zostały przetransponowane do strategii narodowych i określone w krajowych programach reform w 2011 roku. W odniesieniu do Polski cele te wynoszą odpowiednio: osiągnięcie 71% stopy zatrudnienia, 1,7% PKB wydatków na B&R, 14% redukcji emisji CO₂, 15,48% udziału energii ze źródeł odnawialnych, 14% redukcji zużycia energii, 4,5% uczniów „wypadających” z systemu kształcenia, 45% osób z wyższym wykształceniem oraz zmniejszenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonej wykluczeniem społecznym (zob. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_fr.pdf).

²¹ Rozwiązanie takie po raz pierwszy zostało wprowadzone w trzeciej reformie funduszy strukturalnych (na lata 2000–2006), lecz rezerwa tworzona była wówczas na poziomie każdego kraju członkowskiego i po ewaluacji dzielona między najlepiej ocenionych beneficjentów wsparcia europejskiego w danym kraju.

publicznych), w drugim – przekazanie dodatkowych środków może być warunkowane osiągniętymi wynikami.²² Jeśli określone warunki nie będą spełnione na początku procesu planistycznego, wówczas każde państwo członkowskie uzgodni z Komisją termin ich spełnienia i w przypadku jego nierespektowania Komisja może zdecydować o całkowitym bądź częściowym zawieszeniu finansowania danego programu do momentu zrealizowania warunków zapisanych w umowie.

Oprócz warunkowości, dotyczącej realizacji polityki spójności, Komisja przewiduje wprowadzenie także warunkowości makroekonomicznej, ponieważ chodzi o zagwarantowanie powiązania między krajową polityką makroekonomiczną a inwestycjami realizowanymi w ramach programów europejskich. Zasada warunkowości makroekonomicznej znalazła zastosowanie w odniesieniu do funduszu kohezji z chwilą jego powstania na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Obecnie Komisja przewiduje zarówno większy automatyzm w egzekwowaniu tej zasady, jak i rozszerzenie jej na wszystkie fundusze strukturalne.

W dążeniu do zmaksymalizowania efektów działań podejmowanych dla realizacji europejskich celów priorytetowych Komisja zaproponowała wzmocnienie programowania strategicznego przez zdefiniowanie w rozporządzeniu ogólnym (dotyczącym wszystkich czterech funduszy i funduszu spójności) listy celów tematycznych, mających przyczyniać się do realizacji unijnej strategii na rzecz wzrostu inteligentnego, trwałego i inkluzywnego, a mianowicie:

1. Wzmocnienie badań, rozwoju technologicznego i innowacji,
2. Poprawa dostępu oraz wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych,
3. Wzmocnienie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR),
4. Wspieranie przejścia do gospodarki o niskiej emisji CO₂ we wszystkich sektorach;
5. promowanie dostosowania do zmian klimatycznych oraz zapobieganie i zarządzanie ryzykiem,
6. Ochrona środowiska naturalnego i promocja racjonalnego wykorzystania zasobów,
7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie wąskich gardeł w infrastrukturze najważniejszych połączeń sieciowych,
8. Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej,

²² Zob. Questions et réponse concernant le paquet législatif sur la politique européenne régionale, sociale et de l'emploi pour la période 2014–2020, MEMO/11/663, Bruxelles, le 6 octobre 2011, s. 2.

9. Promowanie włączenia społecznego i walka z ubóstwem,
10. Inwestowanie w edukację, kompetencje i kształcenie przez całe życie,
11. Wzmocnienie zdolności instytucjonalnych i skuteczności administracji publicznej.

Co się tyczy pozostałych propozycji rozwiązań na lata 2014–2020, to podobnie jak w obecnym okresie planistycznym, polityką spójności objęty zostanie cały obszar Unii Europejskiej, z tym że poziom wsparcia przeznaczonego dla poszczególnych państw nie będzie mógł przekroczyć 2,5% ich dochodu narodowego brutto (od roku 2000 obowiązywał górny pułap 4% najpierw PNB, a później DNB). Stosownie do sugestii raportu F. Barki liczba celów polityki spójności ulegnie zwiększeniu o nową kategorię regionów „przejściowych”, w których PKB na mieszkańca zawierać się będzie między 75% a 90% średniej dla UE 27. Celem wprowadzenia tej nowej kategorii regionów (która obejmie 51 regionów NUTS II zamieszkiwanych przez ponad 72 mln ludności), będzie kontynuowanie wsparcia ich konkurencyjności z uwagi na wciąż duże jeszcze ich potrzeby inwestycyjne.²³

W ten sposób wsparcie w ramach polityki spójności w następnym siedmioletnim okresie obejmować będzie trzy kategorie regionów:

- regiony słabiej rozwinięte (w których PKB *per capita* < 75% średniej dla UE 27),
- regiony „przejściowe” (PKB *per capita* między 75% a 90% średniej dla UE 27) oraz
- regiony lepiej rozwinięte – wszystkie pozostałe (tzn. w których PKB *per capita* > 90% średniej dla UE 27).

Czwartym celem polityki spójności pozostanie europejska współpraca terytorialna, w ramach której wsparcie będą mogły uzyskać wszystkie regiony, szczególnie zaś podejmujące współpracę transgraniczną i transnarodową.

Nowością jest projekt dodatkowego wsparcia przewidzianego dla tzw. regionów ultraperyferyjnych oraz słabo zaludnionych. Fakt ten stanowi konsekwencję nowych zapisów wprowadzonych do traktatu lizbońskiego, który potwierdził specjalny status regionów najbardziej oddalonych, obejmujących departamenty zamorskie Francji (aktualnie Gujana, Gwadelupa, Martynika, Reunion i Mayotte oraz społeczność zamorska Saint-Martin²⁴), portugalskie Azory i Madera oraz hiszpańskie

²³ Union Européenne, Politique de cohésion 2014–2020. Investir dans les régions d'Europe, „Panorama Info-regio”, nr 40, hiver 2011/2012, s. 6.

²⁴ Wyspa Mayotte powiększyła dotychczasową listę regionów ultraperyferyjnych UE w związku z podjętą na prośbę Francji decyzją Rady Europejskiej 2012/419/UE z 11 lipca 2012 r., która zmieniła jej status wobec Unii Europejskiej. Natomiast należąca do

Wyspy Kanaryjskie (art. 349 i 355, a także art. 107 p. 3a). Natomiast regiony słabo zaludnione, stanowiące subarktyczne obszary Szwecji i Finlandii (w których wskaźnik gęstości zaludnienia na poziomie NUTS II nie przekracza 8 osób na kilometr kwadratowy), wymienione zostały *expressis verbis* w artykule 174 traktatu (Tytuł XVIII poświęcony spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej).²⁵

W wyszczególnionych powyżej kategoriach regionów zróżnicowany zostanie poziom wsparcia europejskiego, który będzie się wahał od 75% do 85% kosztów realizowanych projektów w regionach słabiej rozwiniętych i superperyferyjnych, 75% w przypadku programów europejskiej współpracy terytorialnej, 60% w regionach „przejściowych” oraz 50% w regionach lepiej rozwiniętych.

W przypadku obecnych regionów konwergencji, które przekroczą wskaźnik 75% średniej wspólnotowej, możliwe będzie w następnym okresie zachowanie przez nie prawa do wysokości 2/3 ich aktualnej pomocy.²⁶

W odniesieniu do regionów wyżej rozwiniętych i „przejściowych” przewiduje się wykorzystanie środków polityki spójności (z wyłączeniem Europejskiego Funduszu Społecznego – EFS) głównie na zwiększenie efektywności energetycznej i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii oraz na podniesienie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw i innowacyjności (w wysokości przynajmniej 80% otrzymanej dotacji). Natomiast w regionach słabiej rozwiniętych – z uwagi na ich większe potrzeby rozwojowe – udział ten zmniejszony zostanie do 50% i będą one mogły wykorzystać środki na większą liczbę celów, stosownie do szerszego wachlarza ich potrzeb rozwojowych. Szczególna uwaga zwrócona zostanie ponadto na trwały rozwój w miastach, na który przewiduje się przeznaczenie minimum 5% ogólnych środków EFRR.

Francji północna część wyspy Saint Martin jako gmina wcześniej stanowiła część Gwadelupy, będącej departamentem zamorskim Francji. W związku z uzyskaniem od 15 VII 2007 r. statusu odrębnej społeczności zamorskiej wymieniona jest w traktacie lizbońskim jako odrębny region ultraperyferyjny UE (w odróżnieniu od holenderskiej części wyspy Saint Martin!). Kategoria regionów ultraperyferyjnych została ponadto włączona do art. 107 p. 3a) i objęta derogacją od zakazu przyznawania pomocy publicznej.

²⁵ W artykule tym dodany został nowy akapit wymieniający rodzaje regionów, którym poświęcona powinna być szczególna uwaga, a mianowicie – oprócz obszarów wiejskich – regiony rekonwersji przemysłu, położone najdalej na północy regiony słabo zaludnione oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.

²⁶ W Polsce uwaga ta jest istotna w odniesieniu do województwa mazowieckiego, dla którego wyliczony dla lat 2007–2009 przeciętny wskaźnik PKB na mieszkańca przekroczył już 91% średniej wspólnotowej. Zob. Eurostat, PIB régionaux, Communiqué de presse 38/2012, 13 III 2012 r., s. 6.

Ustalona zostanie przy tym lista miast, w których realizowane będą zintegrowane działania trwałego rozwoju.²⁷

Z kolei w odniesieniu do EFS finansowane z niego wydatki będą w całości ukierunkowane na ogólne i specyficzne cele UE w zakresie zatrudnienia, edukacji i zmniejszania ubóstwa, przy czym co najmniej 1/5 krajowej dotacji Europejskiego Funduszu Społecznego będzie musiała być przeznaczona na walkę z wykluczeniem społecznym i ubóstwem. Określony został ponadto minimalny udział EFS w środkach finansujących politykę spójności dla każdej kategorii regionów, a mianowicie 25% w regionach słabiej rozwiniętych, 40% w regionach „przejściowych” oraz 52% w regionach wyżej rozwiniętych.

Źródłem finansowania polityki spójności pozostaną istniejące fundusze strukturalne (tzn. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny) oraz Fundusz Kohezji przeznaczony jak dotychczas na finansowanie infrastruktury transportowej oraz inwestycji w ochronie środowiska w krajach, których DNB *per capita* < 90% średniej UE 27.

W celu przyspieszenia realizacji priorytetowych inwestycji infrastrukturalnych (w dziedzinie transportu, energii i technologii informacyjno-komunikacyjnych) przewiduje się ponadto utworzenie nowego mechanizmu ich finansowania, nazwanego „Mechanizmem łączącym Europę”, który zarządzany będzie bezpośrednio przez Komisję Europejską i który ma zostać dodatkowo wzmocniony kwotą 10 mld euro z Funduszu Spójności.²⁸ Mechanizm ten służyć ma realizacji dwóch podstawowych zadań, a mianowicie 1) wykorzystania w pełni możliwości jednolitego rynku europejskiego i przeciwdziałania jego fragmentacji oraz 2) wprowadzania w praktyce koncepcji spójności terytorialnej.

Odnośnie do kształtu przyszłych wieloletnich ram finansowych (WRF) pierwszy wypowiedział się Parlament Europejski w swojej rezolucji dotyczącej tzw. raportu Polledo²⁹, podjętej na początku czerwca

²⁷ O znaczeniu nadanemu problematyce rozwoju miast świadczy wymownie modyfikacja nazwy Dyrekcji Generalnej, przemianowanej ostatnio na DG polityki regionalnej i miejskiej.

²⁸ Utworzeniu tego funduszu sprzeciwiają się niektóre państwa, w tym także Polska, z uwagi na uszczuplenie z tego powodu środków Funduszu Kohezji, a ponadto ze względu na scentralizowany sposób zarządzania nim oraz niemożność jego wykorzystania na infrastrukturę drogową (zob. Rada UE, Sprawozdanie z prezydencji z dnia 7 XII 2011, numer referencyjny 2011/0276 (COD)).

²⁹ Résolution du Parlement Européen du 8 juin 2011 sur Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive (2010/2011(INI)). Zob. także raport S.G. Polledo, Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive, 26 V 2011. (w związku z planowaną wcześniej gruntowną reformą unijnego

2011 r. W rezolucji tej Parlament przesądził o długości kolejnego okresu planistycznego opowiadając się (w trwającej wówczas dyskusji nad przyjęciem 5-letnich względnie nawet 10-letnich ram finansowych) za 7-letnimi wspólnymi ramami finansowymi, a ponadto wyraził zdecydowaną wolę zwiększenia obecnych rozmiarów unijnego budżetu³⁰ uzasadniając to stanowisko wyzwaniami stojącymi przed państwami członkowskimi i potrzebą pobudzania gospodarki europejskiej dotkniętej kryzysem.

W tym samym miesiącu (bo 29 VI 2011 r.) Komisja Europejska – w dokumencie zatytułowanym Budżet dla strategii *Europa 2020*³¹ – opublikowała propozycję wieloletniego budżetu europejskiego na lata 2014–2020, nie uwzględniając przy tym postulatu Parlamentu zwiększenia jego obecnych rozmiarów przynajmniej o 5% (tab. 1). W ramach tych propozycji na politykę spójności w ciągu następnych siedmiu lat Komisja przewidziała przeznaczenie kwoty 376 mld euro (czyli ponad 1/3 ogółu wydatków siedmioletnich WRF) wobec planowanych środków na zobowiązania w wysokości bezwzględnej 1025 mld euro odpowiadającej 1,05% DNB UE oraz 972,2 mld euro na płatności stanowiących 1% DNB UE). Komisja uznała równocześnie, że polityka spójności powinna pozostać istotną składową przyszłych wydatków budżetowych i odgrywać podstawową rolę w realizacji celów strategii *Europa 2020*.³²

Pierwotne propozycje Komisji nie uzyskały jednak aprobaty wszystkich państw członkowskich i dopiero zaproponowany przez H. van Rompuya projekt zmniejszonego budżetu wieloletniego umożliwił dojście do konsensusu na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli 8 lutego 2012 r. Osiągnięty kompromis (między największymi płatnikami netto do budżetu, postulującymi wprowadzenie w nim dużych oszczędności³³ a państwami – beneficjentami netto budżetu unijnego) oznacza zmniejszenie po raz pierwszy – w dotychczasowej ewolucji wieloletnich

budżetu Parlament utworzył w czerwcu 2010 r. specjalną Komisję ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych zrównoważonej UE po roku 2013).

³⁰ Propozycja specjalnej komisji Parlamentu Europejskiego zwiększenia wydatków budżetowych przynajmniej o 5% (w stosunku do poziomu przewidzianego dla roku 2013 równego 1,06% DNB UE) została przegłosowana zdecydowaną większością głosów eurodeputowanych (468 – za, 134 – przeciw i 54 – głosy wstrzymujące).

³¹ Commission Européenne, Un budget pour la stratégie Europe 2020 – Partie II – Fiches thématiques – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 500/II final, Bruxelles 20 VI 2011, s. 30.

³² Union Européenne, Politique de cohésion 2014–2020. Investir dans la croissance et l'emploi, Bruxelles 2011, s. 1.

³³ Z inicjatywy premiera brytyjskiego D. Camerona pięć krajów (Wielka Brytania, RFN, Francja, Finlandia i Niderlandy) wyraziło m.in. życzenie wolniejszego – od tempa inflacji – wzrostu wydatków budżetu UE w następnym siedmioletciu.

ram finansowych – bezwzględnych rozmiarów budżetu UE i realne obniżenie górnego pułapu wydatków o 3,4% w stosunku do perspektywy finansowych na lata 2007–2013 (tab. 1). W odniesieniu do środków na zobowiązania górny pułap określony został na poziomie 1% DNB, co w wyrażeniu wartościowym odpowiadać będzie kwocie 959,99 mld euro, natomiast w przypadku środków przeznaczonych na płatności przyjęty limit jest jeszcze niższy i wynosi 0,95% DNB odpowiadających kwocie 942,78 mld euro.³⁴ W tabeli 1 zwraca uwagę fakt, iż pomimo istotnego zmniejszenia ogólnych środków na finansowanie polityki spójności w następnym siedmioleciu, decyzją szczytu w Brukseli zwiększono kwotę przeznaczoną na pomoc dla regionów słabiej rozwiniętych (w tym także dla Polski) oraz – relatywnie w jeszcze większym stopniu – dodatkową dotację dla regionów słabo zaludnionych i ultraperyferyjnych.

Tabela 1. Propozycje wydatków na politykę spójności w latach 2014–2020
(w mld euro w cenach 2011 roku)

Kierunki wydatkowania środków na płatności	Decyzja Rady Europejskiej 8 II 2013	Propozycje Komisji 29 VI 2011
Ogólna kwota wydatków w projekcie nowych ram finansowych na lata 2014–2020, w tym:	325,15	376,0
Regiony słabiej rozwinięte	164,3	162,6
Regiony przejściowe	31,7	39,0
Regiony wyżej rozwinięte	49,5	53,1
Współpraca terytorialna	8,9	11,7
Fundusz spójności	66,4	68,7
Dotacja dodatkowa dla regionów ultraperyferyjnych i słabo zaludnionych	1,4	0,926
Akcje innowacyjne na rzecz trwałego rozwoju miast	0,33	–
Mechanizm łączący Europę w dziedzinie transportu, energii i NTIK	29,3, w tym: 10 mld euro do wykorzystania w ramach Funduszu Spójności	40 mld euro + 10 mld euro do wykorzystania w ramach Funduszu spójności

Źródło: Commission Européenne, *Un budget pour la stratégie Europe 2020* – Partie II – Fiches thématiques – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 500/II final, Bruxelles 20 VI 2011, s.30; Conseil Européen, Conclusions – Cadre Financier Pluriannuel, Bruxelles, le 8 février 2013.

³⁴ Conseil Européen, Conclusions – Cadre Financier Pluriannuel, Bruxelles, le 8 février 2013. W Polsce MRR natychmiast przystąpiło do dzielenia części przyznanych Polsce środków między województwa (zob. „Gazeta Wyborcza” 4 III 2013 r.).

Zgodnie z art. 312 TfUE wieloletnie ramy finansowe przyjmowane mają być w formie rozporządzenia po ich jednomyślnej akceptacji przez Radę UE (Ministrów ds. Ogólnych) i po ich przegłosowaniu większością liczby członków Parlamentu Europejskiego. Ten ostatni może zaakceptować lub odrzucić propozycję WRF w całości, bez możliwości wprowadzenia poprawek. Wypada zatem wyrazić nadzieję, że ciężko wynegocjowany kompromis budżetowy spotka się z akceptacją większości eurodeputowanych. Gwoli ostrożności należy jednak pamiętać o możliwości jego odrzucenia przez Parlament Europejski³⁵, co – niestety – musiałoby skazać UE na być może długotrwałe prowizorium budżetowe i niemożność wieloletniego planowania inwestycji współfinansowanych ze środków europejskich³⁶.

Bibliografia

- Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.
- Commission Européenne, *Un budget pour la stratégie Europe 2020 – Partie II – Fiches thématiques – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM(2011) 500/II final, Bruxelles 20 VI 2011.
- Commission Européenne, *Investir dans l'avenir de l'Europe. Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, Luxembourg, novembre 2010.
- Commission Européenne, *Simplifier la politique de cohésion pour 2014–2020*, février 2012.
- Commission des Communautés Européennes, *Régions 2020. Evaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE*, SEC(2008), Bruxelles 2008.
- Guellec A., (rapp.), *Le rapport sur le rôle de la cohésion territoriale dans le développement régional*, Parlement Européen 25 VI 2006.
- Guellec A., *Rapport sur le quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Parlement Européen, 29 I 2008.
- Katsarova I., *Les politiques structurelles et de cohésion à l'horizon 2020: des outils pour sortir de la crise*, opracowanie zbiorowe, Parlement Européen, novembre 2011.
- Katsarova I., *The role of Cohesion Policy in Preempting the Negative Impact of the Financial Crisis*, European Parliament, march 2009.

³⁵ Ewentualność taką dopuścił przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz w reakcji na decyzję Rady Europejskiej z 8 II 2013 r.

³⁶ W dniu 13 marca 2013 r. Parlament Europejski odrzucił konkluzję Rady Europejskiej z 8 lutego 2013 r. W przegłosowanej rezolucji (506 głosów – za, 161 – przeciw i 23 – wstrzymujące) zaakceptował określone przez Radę górne pułapy wydatków, opowiadając się równocześnie za bardziej nowoczesnym i bardziej skutecznym wieloletnim budżetem UE.

- Kramer E., *Conséquences et implications concrètes du traité de Lisbonne sur la politique de cohésion*, Parlement Européen, avril 2010.
- Kramer E., *L'impact du traité de Lisbonne sur la politique régionale*, Parlement Européen, janvier 2010.
- Kronberger A., Nylon I., Bergs R., *Simplification et proportionnalité des systèmes de gestion et de contrôle de la politique de cohésion*, Parlement Européen, mai 2012.
- Massot A. i in., *Les politiques structurelles et de cohésion après le traité de Lisbonne*, Parlement Européen, 15 II 2010.
- Mendez C., Bachtler J., Wishlade F., *La politique de cohésion après 2013: analyse critique des propositions législatives*, Parlement Européen, juin 2012.
- Mendez C., Bachtler J., Wishlade F., *Étude comparative sur les perspectives et les options pour la politique de cohésion après 2013*, Parlement Européen 31 VIII 2011.
- Parlement Européen, *Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2011 sur le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne et la stratégie pour la politique de cohésion après 2013* (2011/2035(INI), 5 VII 2011.
- Parlement Européen, *Résolution du Parlement Européen du 8 juin 2011 sur Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive* (2010/2011(INI)).
- Pieper M. (rapp.), *Rapport sur le cinquième rapport sur la cohésion de la Commission européenne et la stratégie pour la politique de cohésion après 2013*, 2011/2035(INI), Parlement Européen 6 VI 2011.
- Polledo S.G. (rapp.), *Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive*, 26 V 2011.
- Union Européenne, *Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance. Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Communication de la Commission, mai 2007.
- Union Européenne, *Politique de cohésion 2014–2020. Investir dans la croissance et l'emploi*, Bruxelles 2011.

EUROPEAN COHESION POLICY REFORM FOR THE PERIOD 2014–2020

Abstract

The article presents the main directions of changes in the EU cohesion policy proposed by the European Commission, that were stated in projects of new regulations for the years 2014–2020. It also shows the new financial rules created by the decision of European Council concerning the EU Multiannual Financial Framework. It examines the factors which determine the necessity of the fifth reform of the Cohesion Policy and the report prepared by Fabrizio Barca which defines its main pillars. A point is made, however, that the final shape of the cohesion policy in the next seven will depend on the acceptance by the European Parliament of European Commission's proposals and European Council's financial decisions.