

bliżej  
**BRUKSELI**

#24

E-MAGAZYN PRZEDSTAWICIELSTWA MAŁOPOLSKI W BRUKSELI



POLITYKA SPÓJNOŚCI PO 2020

# POLITYKA SPÓJNOŚCI PO 2020

	•	Spis treści
3	●	<b>WSTĘP</b> Jacek Krupa Marszałek Województwa Małopolskiego
4	●	<b>KORZYŚCI DLA REGIONÓW W RAMACH PRZYSZŁEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI</b> Wywiad z dr. Filipem Skawińskim, analitykiem w Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce
8	●	<b>NOWA POLITYKA SPÓJNOŚCI DLA WSZYSTKICH REGIONÓW?</b> Wywiad z Mieczysławem Strukiem, Marszałkiem Województwa Pomorskiego, członkiem Komitetu Regionów
12	●	<b>REGIONS4COHESION</b> Sukces inicjatywy Dolnej Austrii Franziska Stadelmann
18	●	<b>POLITYKA SPÓJNOŚCI PO 2020</b> Proces negocjacyjny od kuchni Aleksandra Kisielewska
22	●	<b>SZKLANKA DO POŁOWY PEŁNA,</b> czyli nowe wieloletnie ramy finansowe zaproponowane przez KE Grégory Claeys i Zsolt Darvas
28	●	<b>MAŁOPOLSKA PODBIJA BRUKSEŁĘ</b> Wpływ Małopolski na kształtowanie polityki spójności po 2020 Magdalena Ujejska
32	●	<b>QUESTIO IURIS</b>



# Szanowni Państwo,



**środki, które trafiają do regionów w ramach europejskiej polityki spójności, z powodzeniem można nazwać najlepszym paliwem wyzwajającym drzemiący w lokalnych społecznościach potencjał.**

Jej znaczenie dla rozwoju regionalnego jest więc z pewnością nie do przecenienia. Dlatego jednym z najważniejszych zagadnień obecnej debaty, która toczy się na szczeblu europejskim, jest przyszły kształt budżetu Unii Europejskiej (UE) po 2020 r. oraz rola, jaką pełnić ma nowa polityka spójności. Już teraz zostały podjęte pierwsze znaczące decyzje w tym zakresie. 2 maja 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021–2027, natomiast 29 maja 2018 r. opracowano projekty dyrektyw dotyczących polityki spójności.

W obliczu takich wyzwań jak brexit czy próby politycznego przemodelowania kształtu UE autorzy obecnego numeru „Blżej Brukseli” starają się przeanalizować, jaką rolę będzie odgrywać polityka spójności w nowym budżecie UE oraz jak można ją wykorzystać do utrzymania wiodącej roli regionów w promowaniu Europy. Teksty odnoszą się do różnych aspektów, wokół których koncentrują się aktualne europejskie polityki, jak: zrównoważona mobilność, cyfryzacja, zanieczyszczenie środowiska i bezpieczeństwo energetyczne. Nakreślają również, w jaki sposób Małopolska włącza się w działania na rzecz rozwoju polityki spójności na arenie europejskiej.

Jestem przekonany, że niniejsze artykuły są ważnym i ciekawym głosem w obecnej, dynamicznej debacie na te jakże ważne dla przyszłości naszego kraju i kontynentu tematy.

Zapraszam Państwa do lektury!

**Jacek Krupa**

Marszałek Województwa Małopolskiego



## dr Filip Skawiński



Od 2008 r. pracuje jako analityk w Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce, gdzie zajmuje się między innymi tematyką budżetu Unii Europejskiej i polityką spójności.

Absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego (nauki polityczne) i Université de Rennes (prawo UE), w 2007 roku uzyskał tytuł doktora (nauki polityczne). Przed zatrudnieniem w Komisji Europejskiej wykładał m.in. na Uniwersytecie Jagiellońskim i w Wyższej Szkole Europejskiej i pracował jako adiunkt w Instytucie Rozwoju Miast w Krakowie.



# KORZYŚCI DLA REGIONÓW W RAMACH PRZYSZŁEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI

## Wywiad z dr. Filipem Skawińskim, analitykiem w Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce

1

### Renata Jasiołek:

*W maju 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt nowego budżetu dla Unii Europejskiej na lata 2021–2027. Zgodnie z założeniami ma on być prosty, nowoczesny i elastyczny, ma być ukierunkowany na dopasowanie ambicji UE do jej zasobów. Czy w Pana opinii stanowi on odpowiedź na obecne wyzwania, którym Europa powinna stawić czoło?*

### Filip Skawiński:

*Najkrótsza odpowiedź na to pytanie brzmi: zdecydowanie tak. Przygotowując projekt wieloletniego budżetu, Komisja Europejska przede wszystkim stara się dopasować go do tego, co uważa za najważniejsze wyzwania – obecnie i w perspektywie kilku następnych lat. Sam proces przygotowań propozycji Komisji trwał od początku 2017 roku, kiedy*

*funkcję objął obecny komisarz ds. budżetu Günther Oettinger. Prowadził on intensywne rozmowy z państwami członkowskimi na temat priorytetów UE po 2020 r. Efektem tych konsultacji było m.in. znaczne zwiększenie środków na dziedziny takie jak migracja i zarządzanie granicami czy bezpieczeństwo i obrona, ponieważ w Unii dominuje pogląd, że wymaga tego sytuacja zewnętrzna.*

*Komisja zaproponowała również, aby budżet był bardziej elastyczny. Tu jest pewien dylemat, bo gdy środki są ściśle przypisane do różnych sektorowych działań, odbiorcom jest znacznie łatwiej planować swoje wieloletnie programy inwestycyjne. Jednak doświadczenia takie jak kryzys migracyjny pokazały, że budżet UE musi być bardziej elastyczny, bo niekiedy konieczność szybkiego reagowania przeważa nad niektórymi planami.*

*Komisja chciała też, by zaproponowany przez nią budżet był prostszy – to znaczy: by łatwiej było z niego korzystać.*

W przeszłości z planów uproszczenia niewiele wynikało, tym razem jednak chodzi o rzeczywiste zmiany, takie jak zmniejszenie liczby programów – o ponad jedną trzecią, łączenie rozdrobnionych źródeł finansowania w nowych zintegrowanych programach oraz zdecydowane usprawnienie korzystania z instrumentów finansowych. Ponadto Komisja chce radykalnie zmniejszyć obciążenie administracyjne beneficjentów i instytucji zarządzających.

## 2

▣ **R.J.:**

Nowym narzędziem zaproponowanym przez KE, a będącym kontynuacją tzw. Planu Junckera, jest Program InvestEU. Połączy on szereg obecnie dostępnych instrumentów finansowych UE wspierających inwestycje, dzięki czemu finansowanie takich projektów będzie prostsze, wydajniejsze i elastyczniejsze. W ramach Funduszu InvestEU dostępny będzie również moduł państw członkowskich, co oznacza, że będą one mogły dołożyć się do gwarancji UE, dobrowolnie przekazując do niego max 5% swoich funduszy na politykę spójności. Czy według Pana to dobry pomysł i czy państwa członkowskie będą chciały skorzystać z takiej możliwości?

**F.S.:**

Ta inicjatywa to kontynuacja i wzmocnienie obecnych działań Komisji Europejskiej. Z jednej strony chodzi o to, żeby kontynuować osiągnięcia Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych (EFIS),

lepiej znanego jako Plan Junckera. Pozwolił on na uruchomienie w ciągu ostatnich 3 lat inwestycji o łącznej wartości około 335 miliardów euro, co jest sumą porównywalną z całą pulą na politykę spójności w budżecie unijnym w latach 2014–2020. W przypadku Planu Junckera mówimy o inwestycjach prywatnych lub samorządowych, finansowanych z pożyczek na korzystnych warunkach dzięki gwarancjom z budżetu UE i Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Z drugiej strony chodzi o to, by coraz szerzej stosować instrumenty finansowe, także w ramach funduszy strukturalnych. Oczywiście często z punktu widzenia beneficjentów korzystniejsza jest dotacja, ale instrumenty finansowe też mają szereg atutów. Przy zaangażowaniu tej samej ilości pieniędzy publicznych mogą pozwolić na wygenerowanie nieporównanie większych inwestycji. Po drugie inwestycje prowadzone w ten sposób z definicji muszą być opłacalne ekonomicznie. To pozwala uniknąć sytuacji, gdy ktoś realizuje projekt tylko dlatego, że 50 czy nawet 85 procent sfinansowała Unia i szkoda było nie skorzystać. Tymczasem projekt nie odpowiada rzeczywistym potrzebom danej firmy czy gminy...

Wydaje się, że państwa członkowskie, w tym także Polska, są coraz bardziej przekonane o tym, że oferowanie przez Unię instrumentów finansowych jest właściwą drogą. Nie oznacza to wcale, że wyprą one dotychczasową politykę spójności realizowaną poprzez dotacje. Te ostatnie wciąż będą znacznie przeważać, jeśli chodzi o skalę zaangażowanych środków europejskich.

### 3

□ **R.J.:**

*Czy na podstawie dostępnych już teraz dokumentów dotyczących polityki spójności po 2020 r. mógłby Pan powiedzieć, jakie będą główne kierunki i obszary rozwoju regionów europejskich? Na ile ryzyko „Europy dwóch prędkości” jest w Pańskiej ocenie realne?*

**F.S.:**

*Zróznicowanie, zresztą ciągle bardzo duże, w poziomie rozwoju europejskich regionów jest faktem. Wynika ono przede wszystkim z różnych zasłóci historycznych, a unijna polityka spójności służy właśnie temu, żeby wspierać regiony słabiej rozwinięte w doganianiu pozostałych lub w przezwycięzaniu strukturalnych problemów. Hasło „Europy dwóch prędkości” pojawiało się ostatnio często, ale w innym kontekście. Chodziło o to, czy Unia nie zacznie się dzielić na grupę państw zainteresowanych stałym pogłębianiem integracji i tych, które nie widzą w tym swojego interesu. Jednak obecny przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker jest temu zdecydowanie przeciwny. Zamiast różnicowania proponuje, by poziom integracji wyrównywać np. poprzez pomaganie państwom spoza strefy euro w dołączaniu do niej.*

*Podobnie działa polityka spójności, zresztą wskazuje na to sama jej nazwa. Nie należy się obawiać, że miałyby się ona jakoś rozdzielić w sposób niekorzystny dla regionów gorzej rozwiniętych. Jest dokładnie odwrotnie: polityka*

*spójności adresowana jest do wszystkich, bo każdy region ma jakieś trudności do przezwycięzania, choć gros środków trafia do tych najstarszych.*

*Jednak już teraz wiadomo, że w polityce spójności pojawią się nowe kierunki i tendencje, bo wieloletni budżet UE musi brać pod uwagę aktualne wyzwania i cele UE. Po pierwsze, większy nacisk zostanie położony na europejską wartość dodaną – środki europejskie mają trafiać tam, gdzie z punktu widzenia UE będzie to przynosiło największe korzyści. Przykładowo, w dziedzinie infrastruktury można się spodziewać preferencji dla projektów o znaczeniu transeuropejskim czy przynajmniej transgranicznym.*

*Po drugie, zmieniają się, choć nie radykalnie, kryteria wsparcia regionów w ramach polityki spójności. Relatywny poziom produktu krajowego brutto na mieszkańca pozostanie głównym kryterium przydziału środków, ale inne czynniki, takie jak bezrobocie (zwłaszcza wśród młodzieży), zmiana klimatu oraz przyjmowanie i integracja migrantów, również będą brane pod uwagę.*

*Istotną proponowaną zmianą byłoby też powiązanie funduszy unijnych z przestrzeganiem praworządności. Nie wiadomo, w jakiej wersji rozwiązanie to zostanie wprowadzone, trzeba jednak podkreślić, że jego ewentualne zastosowanie ma wywołać skutki dla budżetu danego państwa, ale nie dla beneficjentów na poziomie regionalnym i lokalnym.*





## Mieczysław Struk

### Marszałek Województwa Pomorskiego

Od 1990 roku przez 12 lat burmistrz miasta Jastarni, od 1998 roku radny Sejmiku Województwa Pomorskiego. W latach 1998–2002 przewodniczący komisji rewizyjnej, w latach 2002–2005 przewodniczący komisji strategii rozwoju i polityki przestrzennej. Od 2005 roku zasiada w Zarządzie Województwa Pomorskiego. Pełni funkcję Marszałka Województwa Pomorskiego nieprzerwanie od 22 lutego 2010 roku.

Członek Komitetu Regionów od 2010 roku. Uczestniczy w pracach dwóch komisji – Zasobów Naturalnych (NAT) oraz Polityki Spójności Terytorialnej (COTER). Sprawozdawca opinii: *Reforma wspólnej polityki rybołówstwa* (NAT, 2012), *Klasyfikacja terytorialna i typologie terytorialne* (COTER, 2017) oraz *Koszty i zagrożenia związane z brakiem spójności: strategiczna wartość polityki spójności dla realizacji celów Traktatu i sprostania nowym wyzwaniom stojącym przed europejskimi regionami* (COTER, 2018).

Za pracę na rzecz samorządu wyróżniony tzw. Samorządowym Oskarem – Nagrodą im. Grzegorza Palki.



# NOWA POLITYKA SPÓJNOŚCI DLA WSZYSTKICH REGIONÓW?

## Wywiad z Mieczysławem Strukiem, Marszałkiem Województwa Pomorskiego, członkiem Komitetu Regionów



### **Renata Jasiołek:**

*Po konferencji prasowej Komisji Europejskiej z dnia 29 maja 2018, wiadomo nieco więcej na temat kształtu przyszłej polityki spójności po roku 2020. Czy zawarte w Pańskiej opinii postulaty znalazły swój oddźwięk w propozycji Komisji Europejskiej? Jakie kwestie, lobbowane przez regiony, pozostają nadal aktualne, a nie zostały uwzględnione w propozycji Komisji?*

### **Mieczysław Struk:**

*Wiele z postulatów regionów udało się zrealizować. Co najważniejsze – polityka spójności jest nadal jedną z głównych polityk Wspólnoty, a jej finansowy uszczerbek okazał się mniejszy, niż przewidywano. Jest to istotne w kontekście wielu negatywnych mitów funkcjonujących wokół polityki spójności, a także wciąż niedoskonałego sposobu informowania obywateli i decydentów w Unii na temat realnych, wielowymiarowych korzyści płynących z niej dla wszystkich państw członkowskich. Tymczasem wśród wielu działań UE, to właśnie polityka spójności*

*cechuje się najdokładniejszym systemem pomiaru efektywności, jest konsekwentnie ewaluowana i systematycznie podnosi swoją skuteczność. Także inne postulaty regionów znalazły swoje odzwierciedlenie w propozycji Komisji, jak na przykład utrzymanie siedmioletniego okresu programowania (co jest kluczowe z punktu widzenia strategicznego podejścia) czy położenie nacisku na tzw. wymiar terytorialny (co pozwoli lepiej dopasować prowadzoną interwencję do potrzeb regionalnych i lokalnych).*

*Niestety, zaproponowano także wiele rozwiązań, które wydają się niekorzystne lub niezrozumiałe. W opinii Komitetu Regionów postulowaliśmy o jak najściślejszą „symbiozę” pomiędzy dostępnymi funduszami. Tymczasem, projekt Rozporządzenia Ogólnego nie obejmuje Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, co znacząco utrudni koordynację interwencji tego funduszu np. z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR)*

czy z Europejskim Funduszem Społecznym+ (EFS+). To naprawdę niekorzystne rozwiązanie, ponieważ potrzebne jest wdrożenie takich narzędzi, które zachęcałyby do realizacji przedsięwzięć usprawniających powiązania obszarów wiejskich i miejskich.

Ponadto widoczne jest osłabienie koordynacji pomiędzy EFRR i EFS+. Jest to krok w stronę zmniejszenia kompleksowości interwencji polityki spójności. Stawia to także pod znakiem zapytania nie tylko rolę regionów jako podmiotów prowadzących aktywną politykę społeczną, ale także możliwość realizacji dwufunduszowych programów operacyjnych i projektów zintegrowanych, które trzeba uznać za jeden z największych sukcesów obecnego okresu programowania. Dodatkowo, synergia między funduszami osłabia drastyczna redukcja Funduszu Spójności, który odpowiada za duże, sieciowe projekty infrastrukturalne. Będzie to miało negatywne konsekwencje dla całej UE.

Dużo miejsca w opinii Komitetu Regionów poświęciliśmy temu wymiarowi polityki spójności, który dotyczy budowania potencjału instytucji i partnerów zaangażowanych we wdrażanie programów i realizację projektów. Tymczasem w propozycji Komisji nie przewidziano dedykowanej alokacji dla pomocy technicznej, która służy właśnie do wspierania zdolności administracyjnych. Uzasadniono to uproszczeniami, ale uważam, że w rezultacie będzie to znaczne utrudnienie. Są jeszcze inne wątki, które budzą wątpliwości (jak np. rozwiązania dotyczące wymiaru terytorialnego czy też niepotrzebny powrót do zasady n+2 lub bardzo wysoka stopa współfinansowania krajowego). Będziemy w tym zakresie prowadzić aktywny dialog z Komisją, który – mam nadzieję – owocować

będzie jak najlepszymi rozwiązaniami dla regionów, a w rezultacie – obywateli.

2

**R.J.**

W swojej opinii wzywa Pan Parlament Europejski i Komisję Europejską do opracowania metodologii szacowania

„kosztów związanych z brakiem spójności”. Jakie według Pana byłyby rezultaty takiej analizy?

**M.S.**

Komisja Europejska, ale także poszczególne państwa i regiony, prowadzą systematyczne ewaluacje, analizy i wyliczenia dotyczące efektów polityki spójności. To pożyteczne działania, ale wydaje się, że wspólna dla całej UE metodologia pomiaru skuteczności polityki spójności i skutków jej ograniczania dałaby nam obiektywny punkt odniesienia. Byłaby to też ostateczna weryfikacja efektywności polityki spójności. Ja o wyniki tej weryfikacji jestem całkowicie spokojny. Dotychczas Komisji Europejskiej udało się opracować metodę określania kosztów braku integracji europejskiej (Cost of non-Europe), a także kosztów niedokończenia TEN-T (Cost of non-completion of the TEN-T). Nie mam więc wątpliwości, że służby analityczne KE oraz Parlamentu Europejskiego poradziłyby sobie także z zadaniem pt. Koszty braku spójności w UE.

3

**R.J.**

Jak ocenia Pan wprowadzenie przez KE takich kryteriów do alokacji środków jak zmiany klimatyczne, bezrobocie wśród młodych, wpływ migracji? Czy te czynniki

rzeczywiście doprowadzą do lepszego dopasowania polityki spójności do potrzeb poszczególnych regionów?

**M.S.**

Pozytywnie. W zakresie diagnozy obecnych wyzwań stojących przed Wspólnotą między propozycją Komisji a opinią Komitetu Regionów jest całkowita spójność. Zmiany demograficzne są jednym z największych wyzwań stojących przed UE. Mają one rozległe skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Mocno jest z tym związana kwestia migracji, która powinna być rozpatrywana przede wszystkim pod kątem gospodarki i rynku pracy, gdyż dotyczy zapotrzebowania pracodawców na pracowników. To naprawdę paląca kwestia, nie tylko dla polskich regionów.

Trafna jest także diagnoza wyzwań klimatycznych – częstotliwość ekstremalnych zjawisk pogodowych prawdopodobnie wzrośnie w całej Europie, a ich skutki będą coraz poważniejsze. Poszczególne regiony bardzo różnie odczuwają konsekwencje zmiany klimatu, ale większe narażenie na ryzyko związane z klęskami żywiołowymi zwiększa skalę potencjalnych strat, szczególnie na obszarach gęsto zaludnionych. Skala powyższych wyzwań dowodzi, że rolą polityki spójności jest określenie wielowymiarowej, długoterminowej strategii dla wszystkich regionów UE. Poszczególne regiony po prostu sobie z tymi wyzwaniami nie poradzą. Oczywiście pozostaje kwestia takiego ukierunkowania terytorialnego interwencji, żeby poszczególne regiony mogły ją jak najlepiej dopasować do swojej specyfiki. Na poziomie regionalnym obserwuję liczne inicjatywy w tym zakresie – chętnie podzielimy się z Komisją dobrymi praktykami.

Nad terytorialnym wymiarem rozporządzeń czeka nas jeszcze dużo wspólnej pracy.



**R.J.**

Podsumowując, jak przez pryzmat spodziewanych efektów PS 2020+ w kształcie zaprezentowanym przez KE ocenia

Pan przyszłość Europy, jej regionów i miast w najbliższych latach? Europa będzie bardziej czy mniej spójna, dysproporcje rozwojowe między państwami członkowskimi pogłębią się czy zostaną zmniejszone, a może zostaną zniwelowane?

**M.S.**

Na pewno pozytywnym osiągnięciem jest fakt utrzymania przez politykę spójności ważnego miejsca w systemie funkcjonowania Unii. Pamiętajmy jednak, że proces „uspójnienia” europejskich regionów ma charakter długofalowy i tylko w pewnej części zależy od środków polityki spójności czy w ogóle środków UE. Natomiast z pewnością pragmatyczna i konsekwentna realizacja polityki spójności wzmocni odporność regionów na tzw. szoki zewnętrzne, w które obfituje współczesna gospodarka światowa. Pamiętajmy, że to dopiero projekty rozporządzeń. Należy skoncentrować wysiłek wszystkich europejskich regionów, aby ostateczne zapisy były w jak największym stopniu praktyczne i przejrzyste. Od początku podkreślamy konieczność wdrożenia rozwiązań dopasowanych do specyficznych potrzeb poszczególnych regionów. Tylko w ten sposób potencjał wszystkich części UE przyczyni się do osiągnięcia wzrostu gospodarczego, a obywatele UE odczują korzyści z integracji europejskiej.



## Franziska Stadelmann

Studiowała nauki polityczne na Uniwersytecie Wiedeńskim oraz zarządzanie i stosunki międzynarodowe na Uniwersytecie w Lucernie. Po ukończeniu studiów odbyła wiele staży w Londynie, Nowym Jorku i Brukseli, co pozwoliło zdobyć cenne doświadczenie zawodowe, zanim rozpoczęła pracę w brukselskim Biurze Łącznikowym Władz Dolnej Austrii w marcu 2015 roku.

W Brukseli pomaga reprezentować Dolną Austrię oraz jej interesy w Unii Europejskiej oraz pod kierownictwem Dyrektora Biura, Ilse Penders-Stadlmann, założyć i zarządzać Regionalną Inicjatywą Dolnej Austrii, której celem jest przedłużenie regionalnych funduszy dla wszystkich regionów po 2020 („regions4cohesion”).

# REGIONS4COHESION

## Sukces inicjatywy Dolnej Austrii



**W** 2015 roku rozpoczęły się dyskusje na temat konieczności kontynuowania polityki spójności dla wszystkich regionów po roku 2020, czyli po realizacji bieżącego budżetu UE. Gdzieś pojawiły się głosy krytyki, twierdzące, że w przyszłości prowadzenie polityki spójności obejmującej wszystkie regiony nie jest konieczne, a finansowanie powinny otrzymać wyłącznie regiony słabo rozwinięte, ponieważ te lepiej rozwinięte już znajdują się w dobrej sytuacji gospodarczej. Argumentowano również, że polityka spójności jest przestarzała i powinna zostać zniesiona całkowicie, gdyż jak dotąd jej koszty zdają się przewyższać korzyści.

Proces decyzyjny UE charakteryzuje się następującym podejściem: decyzja podjęta w danym miesiącu lub roku jest wdrażana w państwach członkowskich i regionach w ciągu kolejnych kilku lat, w związku z tym powinniśmy koncentrować się na strategicznym myśleniu. Po rozpoczęciu dyskusji na temat strategii długoterminowych Dolna Austria zdała sobie sprawę, że regiony muszą zabrać głos i wpłynąć na decyzję Brukseli, tak aby przyszłą polityką spójności objęte zostały wszystkie regiony. Regiony nie mają uprawnień ustawodawczych w procesie podejmowania decyzji, w szczególności w zakresie budżetu UE, jednak to właśnie one działają najbliżej obywateli oraz ich codziennych potrzeb.



To skłoniło Dolną Austrię do podjęcia inicjatywy zmierzającej do kontynuacji polityki spójności UE dla wszystkich regionów po roku 2020. Jej celem było podpisanie przez jak najwięcej europejskich regionów wspólnej deklaracji politycznej, zawierającej najważniejsze argumenty wskazujące, iż polityka spójności po roku 2020 powinna być nadal dostępna dla wszystkich regionów.

Grupa robocza inicjatywy podczas regularnych spotkań networkingowych w Brukseli, w których zazwyczaj uczestniczyło 40 lub więcej przedstawicieli regionów, sporządziła projekt wspólnej deklaracji. Wspólnie uzgodniona deklaracja została następnie podpisana przez

najwyższych rangą przedstawicieli regionów, a wszystkie podpisane deklaracje zostały zebrane w formie „książki podpisów”.

Punktem kulminacyjnym pierwszego etapu działalności inicjatywy był „Szczyt Regionów”, który odbył się 28 września 2016 r. w Brukseli. W ramach szczytu, w Komitecie Regionów odbyła się konferencja, a głównymi jej prelegentami byli szefowie regionów.

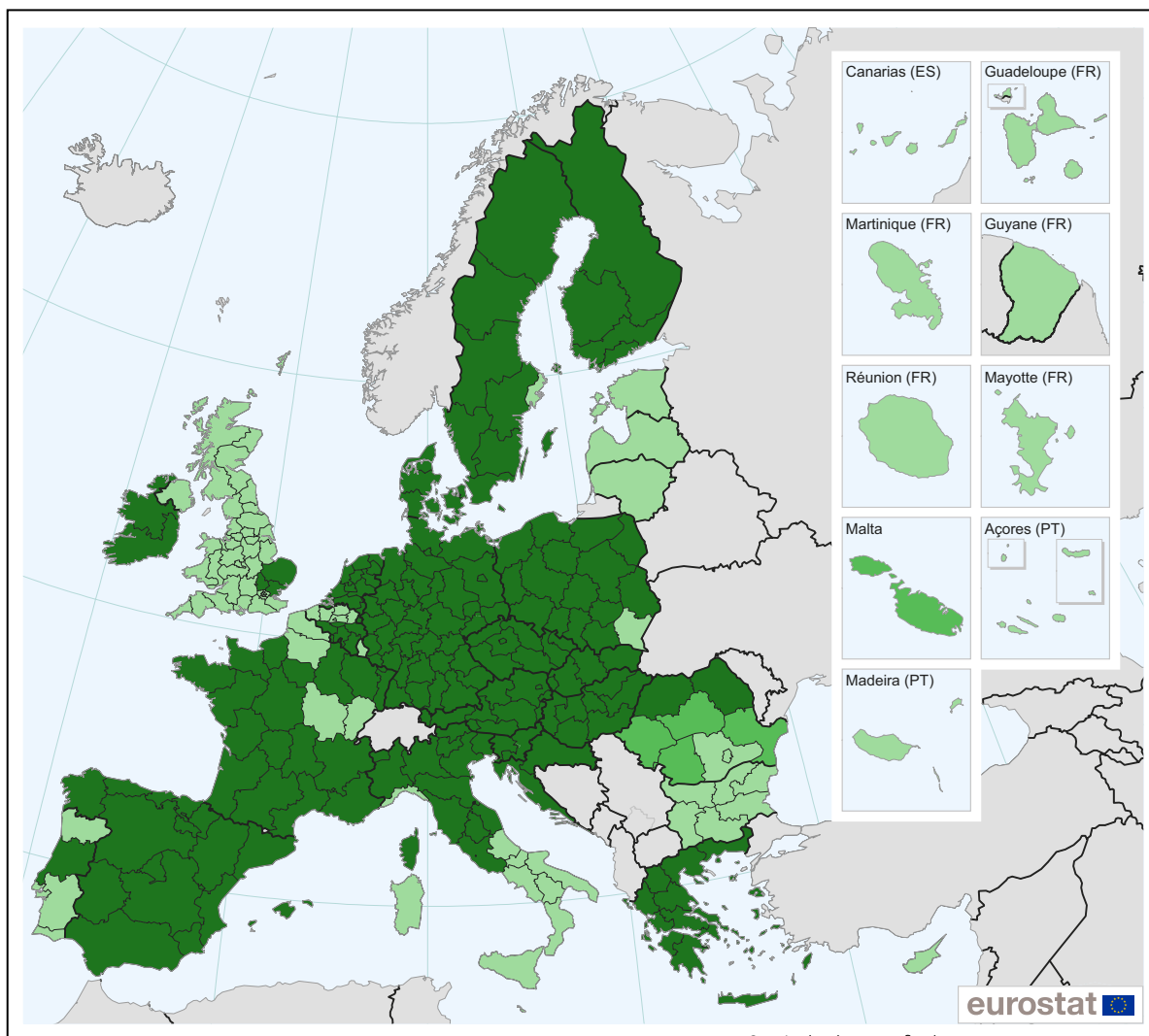




Gubernator Dolnej Austrii Johanna Mikl-Leitner i komisarz Günther Oettinger

Następnie odbyło się spotkanie w siedzibie Przedstawicielstwa Wolnego Kraju Bawarii, podczas którego przedstawicielom instytucji europejskich wyższego szczebla zostały przekazane „książki podpisów”.

Przesłanie było jasne: należy wziąć pod uwagę stanowisko regionów.

## WRZESIEŃ 2016. SILNA ODNOWIONA REGIONALNA POLITYKA DLA WSZYSTKICH REGIONÓW PO 2020



-  Regiony partnerskie w pełni objęte programem
-  Regiony partnerskie częściowo objęte programem

„Mapa regionów” z 28.09.2016 r. prezentująca wszystkie regiony NUTS2 wspierające inicjatywę. Inicjatywa obejmowała wówczas 337 partnerów, w tym 188 regionów NUTS2 i 5 organizacji międzyregionalnych, które łącznie obejmowały 72% populacji EU28.



„Szczyt Regionów” stanowił także zakończenie tego etapu działań inicjatywy, a w jego następstwie uzgodniono, że sieć będzie monitorować postępy w przygotowaniu przyszłej polityki spójności.

W 2017 r. Komisja Europejska opublikowała tzw. *Białą księgę w sprawie przyszłości Europy*, której towarzyszyło pięć scenariuszy, przedstawiających możliwy rozwój sytuacji w Unii, oraz *7. Raport Kohezyjny*, który pojawił się jesienią 2017 r. Publikacja nowych dokumentów zwiększyła obawy regionów wobec planowanych radykalnych zmian i cięć budżetowych w przyszłej polityce spójności, w związku z tym regiony podjęły decyzję o dalszym działaniu.



Gubernator Dolnej Austrii  
Johanna Mikl-Leitner

W odpowiedzi na nowe dokumenty opublikowane przez Komisję sieć regionów sporządziła projekt nowego stanowiska, które zostało zatwierdzone w grudniu 2017 r. i przekazane w styczniu 2018 r. przez gubernatora Dolnej Austrii Johannę Mikl-Leitner przewodniczącemu Komisji Europejskiej Jean-Claude’owi Junckerowi i komisarzowi Güntherowi Oettingerowi, odpowiedzialnemu za budżet europejski.

**Przekaz dokumentu był jasny:  
Podejmując decyzję na temat  
finansowania, nie należy  
zapominać o regionach!**

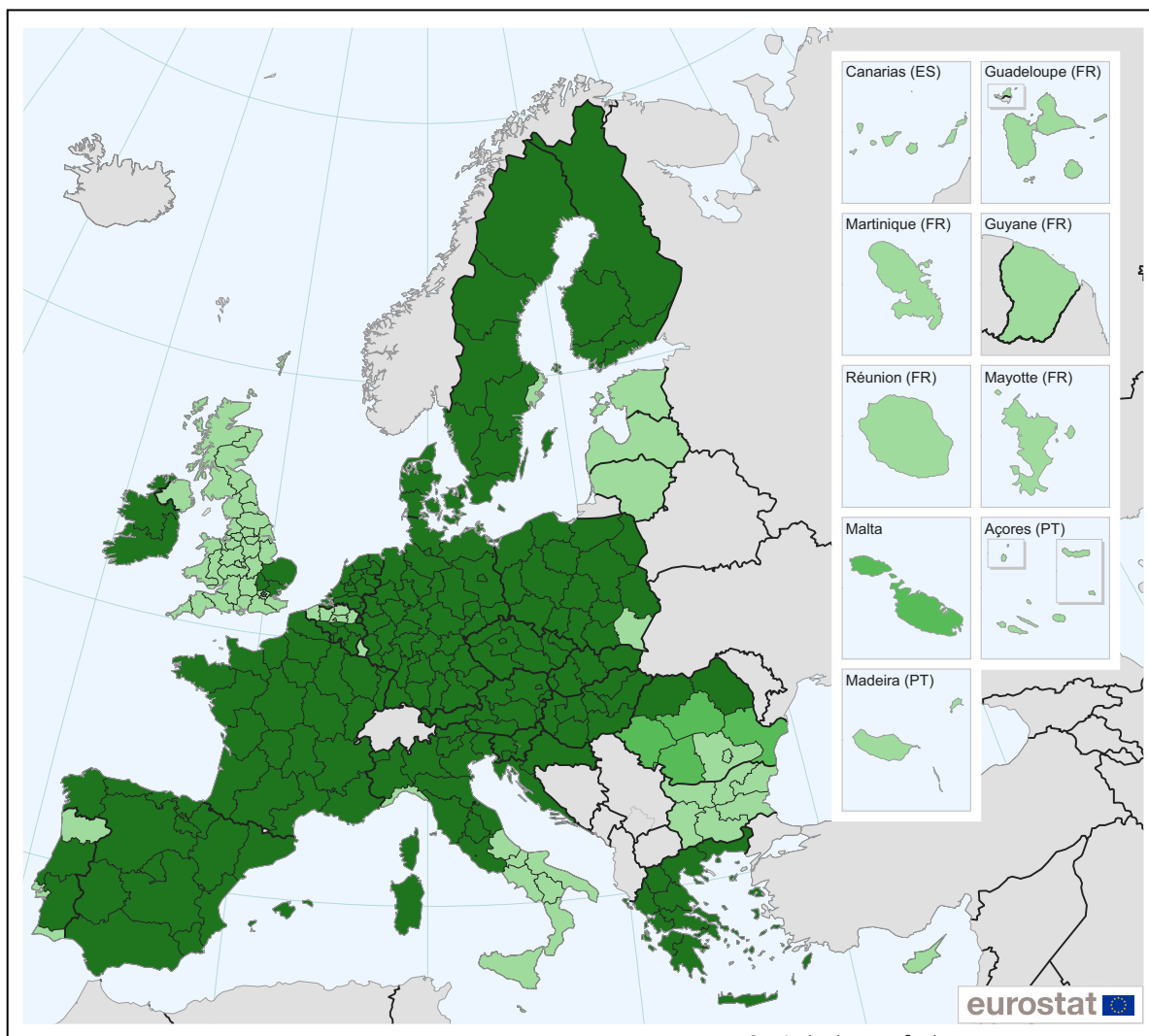
Pod koniec maja 2017 r. Komisja Europejska ujawniła swoje plany w zakresie polityki spójności po roku 2020 i ogłosiła w opublikowanej dokumentacji, że po 2020 r. wszystkie regiony europejskie otrzymają finansowanie w ramach polityki spójności! Był to pierwszy sukces! Następne kroki, jakie zostaną podjęte, to zwrócenie się do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przyszłości polityki spójności.



Oprócz niniejszej inicjatywy Europejski Komitet Regionów (KR), podobnie jak inne instytucje europejskie reprezentujące regiony, starał się nadal promować politykę spójności i utworzył #CohesionAlliance (Sojusz na rzecz Spójności), zinstytucjonalizowaną koalicję najważniejszych europejskich stowarzyszeń miast i regionów oraz KR.

Ten przykład pokazuje, że europejskie inicjatywy regionalne mogą wpłynąć na polityczny proces podejmowania decyzji.

Inicjatywy przynoszą sukcesy, jeśli regiony się jednoczą i podejmują współpracę zmierzającą do osiągnięcia wspólnego celu. Istotnych zmian możemy dokonać tylko razem.

## CZERWIEC 2018. SILNA ODNOWIONA REGIONALNA POLITYKA DLA WSZYSTKICH REGIONÓW PO 2020



-  Regiony partnerskie w pełni objęte programem
-  Regiony partnerskie częściowo objęte programem

„Mapa regionów” w czerwcu 2018 r.: Oddolna inicjatywa zrzesza 342 partnerów, w tym 193 regiony NUTS2 i 5 organizacji międzyregionalnych, które łącznie obejmują 83% populacji EU27 i 74% populacji EU28.



## Aleksandra Kisielewska



od 2013 r. radca, kierownik Wydziału Polityki Regionalnej i Spójności w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE w Brukseli.

Wcześniej – pracownik Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, naczelnik wydziału odpowiedzialna m.in. za negocjacje pakietu rozporządzeń polityki spójności 2014–2020 oraz program polskiej prezydencji w Radzie w 2011 r. w obszarze polityki spójności.

Studiowała w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, gdzie w 2011 r. uzyskała stopień doktora nauk ekonomicznych.



# POLITYKA SPÓJNOŚCI PO 2020

## Proces negocjacyjny od kuchni

**O**ficjalny etap negocjacji kolejnej, czwartej już (dla Polski) perspektywy finansowej rozpoczął się 2 maja 2018 r., w dniu publikacji przez Komisję Europejską rozporządzeń składających się na pakiet Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) 2021–2027, które zostały następnie uzupełnione 29 maja 2018 r. o akty prawne regulujące zasady polityki spójności. Zanim przejdziemy do prezentacji liczb, warto spojrzeć na przekaz polityczny Komisji, na cele stawiane przed nowym wieloletnim budżetem, na zasady, na jakich ma się opierać, i na kalendarz negocjacji.

### CELE I WYZWANIA – MIĘDZY KONTYNUACJĄ A POTRZEBĄ ZMIAN

Już sam tytuł rozporządzenia WRF – *Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni* – wiele wyjaśnia. Według KE, jej propozycja to budżet zmodernizowany, lepiej oddający priorytety polityczne Unii 27 państw, ustalone m.in. w Deklaracji z Bratysławy z 2016 r. czy Deklaracji rzymskiej z 2017 r. – stąd też tak duży nacisk na wspólne wartości, reformy strukturalne, migracje i zarządzanie granicami czy politykę obronną.

Modernizacja budżetu jest konieczna nie tylko ze względu na ww. nowe wyzwania, ale również ze względu na brexit. Luka związana

z wystąpieniem Wielkiej Brytanii z UE ma być częściowo uzupełniona za pomocą nowych środków, a częściowo z redukcji wydatków i przesunięć w ramach obecnie funkcjonujących programów. Dlatego też, zdaniem KE, redukcje w polityce spójności i wspólnej polityce rolnej były nieuniknione, o czym poniżej.

Cele samej polityki spójności zostały zaproponowane następujące:

1. bardziej inteligentna Europa;
2. bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa;
3. lepiej połączona Europa;
4. Europa o silniejszym wymiarze społecznym;
5. Europa bliżej obywateli.

Widać więc, że na poziomie strategicznym Komisja Europejska zaproponowała kontynuację dotychczasowych głównych obszarów wsparcia polityki, wprowadzając pewne ograniczenia, np. poprzez rozszerzenie listy działań, których nie będzie można finansować ze środków europejskich.

Kształt tej tzw. listy negatywnej będzie jednym z trudniejszych obszarów negocjacyjnych między KE a państwami członkowskimi.

## ZASADY WSPARCIA – PO PIERWSZE ELASTYCZNOŚĆ, PO DRUGIE UPROSZCZENIA

Zadeklarowane przez Komisję przesłanki zaproponowanych zmian to przede wszystkim:

1. dostosowanie funduszy do zmieniających się priorytetów UE;
2. zwiększenie elastyczności w razie zmiany uwarunkowań społeczno-gospodarczych;
3. wypracowanie ściślejszych powiązań z semestrem europejskim, czyli wspieraniem reform strukturalnych;
4. wprowadzenie bardziej przejrzystego systemu warunkowości;
5. ograniczenie zbędnych obciążeń administracyjnych dla beneficjentów i podmiotów zarządzających.

Porównując obecną i nową perspektywę, widoczne jest przesunięcie akcentów KE z konieczności realizacji określonych celów wyznaczonych na poziomie europejskim (również ze względu na brak odpowiedniej strategii rozwojowej na poziomie UE, następczyni Europa 2020) na potrzebę większej elastyczności w programowaniu i zarządzaniu środkami europejskimi. Jest to pokłosie kryzysu migracyjnego i zbyt niskiej, według KE, elastyczności obecnych WRF.

## KALENDARZ – SZYBKIE CZY „NORMALNE” NEGOCJACJE?

To, czym jednak KE najbardziej wszystkich zadziwiła, jest chyba proponowany przez nią kalendarz negocjacji WRF, zupełnie inny, niż przyzwyczailiśmy się do tej pory, po prostu szybki. Komisarz Günther Oettinger w wielu wypowiedziach dawał do zrozumienia, że jego celem jest osiągnięcie znaczącego postępu ws. przyszłych WRF przed szczytem w Sibilu

(Rumunia) zaplanowanym na 9 maja 2019 r. Główny powód to zbliżające się wybory do Parlamentu w maju 2019 r., oznaczające również powołanie nowej Komisji jesienią 2019 r. Komunikat obecnej KE (ale również obecnego PE) jest jednoznaczny: nowy PE i nowa KE mogą oznaczać znaczące wydłużenie negocjacji WRF, zmianę priorytetów, co niekorzystnie odbiłoby się na beneficjentach budżetu.

Państwa członkowskie z różnych względów są bardziej sceptyczne wobec tak ambitnego planu, czego wyrazem były bardzo lakoniczne konkluzje czerwcowej Rady Europejskiej, która zachęciła Radę i PE do szybkich i kompleksowych negocjacji (ale bez podawania konkretnej daty docelowej, na co liczyła KE). W ich ocenie bardziej realne jest zakończenie negocjacji w II połowie 2020 r., podczas prezydencji niemieckiej.

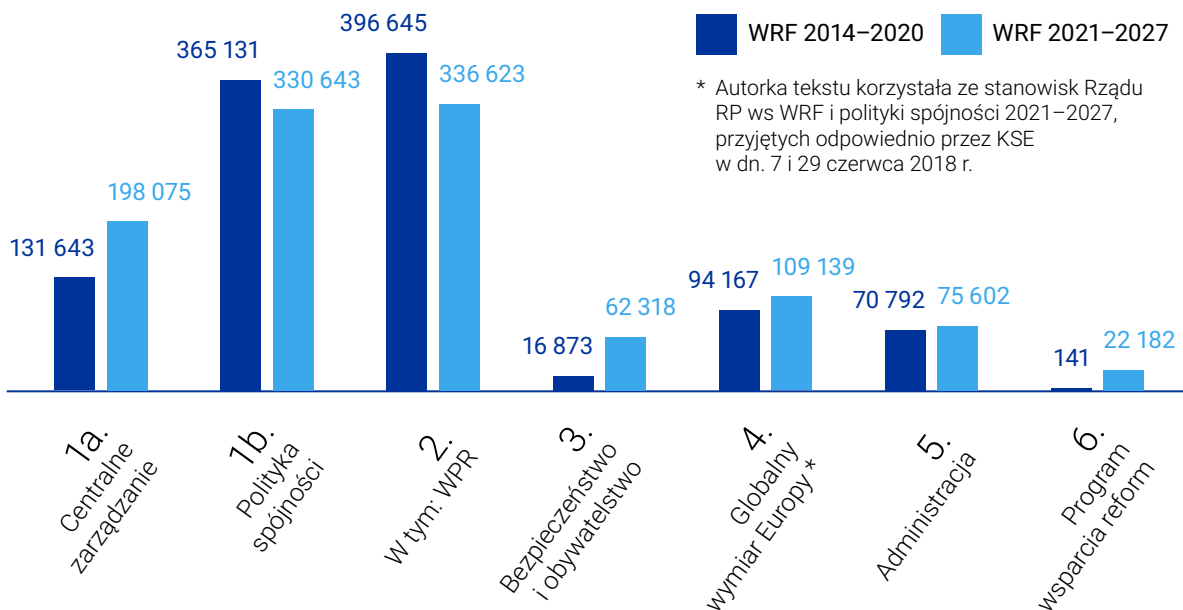
Jednym z powodów takiego zdystansowanego stanowiska większości państw członkowskich, w tym Polski, jest skala redukcji dwóch obecnie największych polityk: spójności i rolnej.

## LICZBY W SKRÓCIE

Poniższy wykres pokazuje porównanie obecnej oraz przyszłej (propozycja KE) perspektywy finansowej. Widać na nim dokładnie wzrosty wydatków w działach związanych z bezpieczeństwem, sprawami zagranicznymi, reformami strukturalnymi i zarządzanych bezpośrednio przez KE oraz spadki w spójności (10%) i rolnictwie (15%).

## PORÓWNANIE WRF 2014–2020 VS WRF 2021–2027 (W CENACH STAŁYCH Z 2018 R.)

Źródło: Ministerstwo  
Spraw Zagranicznych



\* Autorka tekstu korzystała ze stanowisk Rządu RP ws WRF i polityki spójności 2021–2027, przyjętych odpowiednio przez KSE w dn. 7 i 29 czerwca 2018 r.

Dlatego też m.in. Polska jest przeciwna tak zaproponowanemu podziałowi budżetu polityki spójności na poszczególne regiony i państwa członkowskie Unii Europejskiej. Pula przyznanych Polsce funduszy w wysokości 64,4 mld euro, w porównaniu z obecnym budżetem zmniejszy się o 23%, a więc dużo bardziej niż spadek budżetu polityki spójności. Grupa państw niezadowolonych z propozycji KE – zarówno jeśli chodzi o stronę wydatkową, jak i dochodową – jest duża, co oznacza pasjonujące, aczkolwiek trudne negocjacje.

### CO DALEJ?

Do stołu negocjacyjnego wrócą wszyscy we wrześniu – ministrowie ds. europejskich będą obradować 18 września 2018 r., a poszczególne komisje w Parlamencie zapowiedziały bardzo napięty grafik prac nad poszczególnymi aktami sektorowymi. Na poziomie politycznym odbędzie się dodatkowo kilka spotkań gromadzących m.in. przyjaciół polityki spójności – na Węgrzech, w Rumunii, w Bratysławie, która obecnie sprawuje prezydencję w Grupie Wyszehradzkiej. Na poziomie strategicznym powrócą pewnie tradycyjne podziały na beneficjentów i płatników netto, na poziomie roboczym koalicje będą się mieszać, w zależności od problemu, tematu, instrumentu. Cel stojący przed polskimi negocjatorami jest niezmiennie ten sam – jak największe środki na jak najlepszych zasadach dla polskich beneficjentów.



## Grégory Claeys

jest od 2014 roku członkiem ds. badań w Bruegel, think tanku z siedzibą w Brukseli oraz profesorem nadzwyczajnym w Conservatoire National des Arts et Métiers w Paryżu, gdzie od 2015 roku wykłada makroekonomię.

W kręgu jego zainteresowań badawczych jest międzynarodowa makroekonomia i finanse, banki centralne i zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej.

Przed dołączeniem do Bruegel prowadził badania naukowe na kilku stanowiskach, włączając w to stanowisko wizytującego pracownika naukowo-badawczego na Wydziale ds. Badań Finansowych w Centralnym Banku Chile w Santiago, oraz jako ekonomista na Wydziale ds. Badań francuskiego banku Crédit Agricole w Paryżu.

Posiada tytuł doktora nauk ekonomicznych, który uzyskał w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim (Florencja), tytuł magistra ekonomii, uzyskany na Uniwersytecie Paris X, oraz tytuł magistra zarządzania Szkoły HEC w Paryżu.



# SZKLANKA DO POŁOWY PEŁNA, czyli nowe ramy finansowe zapropozowane przez KE

**P**ropozycja Komisji Europejskiej dotycząca następnych Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) stanowi dobrą podstawę do kolejnych negocjacji oraz obejmuje szereg śmiałych sugestii. Zawiera ona również szereg niedoskonałości, niektóre z zaproponowanych narzędzi są koncepcyjnie niedopracowane. W niniejszym artykule proponujemy zatem, jak je ulepszyć w nadchodzących negocjacjach. Naszą ocenę można podsumować jako „szklanka do połowy pełna”, to ostrożna pozytywna ocena. Podkreślamy szereg niedociągnięć propozycji, jednak biorąc pod uwagę różne ograniczenia, uważamy, że wiele jej elementów jest rozsądnych, a niektóre z nich są nawet innowacyjne.

## KWADRATURA KOŁA

Wydawanie więcej przy mniejszych zasobach to misja niemożliwa do wykonania, a jednak jest to sytuacja, przed którą stoją obecnie kraje UE. Z jednej strony jest szereg priorytetów w zakresie wydatków, które nabrały w ostatnich latach większego znaczenia, np. kontrola granic, migracje, bezpieczeństwo, obronność, działania zewnętrzne, badania naukowe, cyfrowa transformacja oraz mobilność młodych ludzi. Te dodatkowe wydatki mogłyby być

zrekompensowane za pomocą głębokich cięć w dwóch największych tradycyjnych programach UE tj. wspólnej polityce rolnej (WPR) oraz polityce spójności, jednakże niektóre kraje odrzucają taką strategię.

Z drugiej strony brexit pozostawi dużą dziurę w budżecie UE.

Część krajów – płatników netto odrzuca pomysł zwiększenia swoich składek, które stanowią część ich dochodu narodowego brutto (DNB).

Dlatego też Komisja stanęła przed ograniczeniami i wyzwaniem podczas redagowania swojej propozycji.

## DOBRE STRONY PROPOZYCJI KOMISJI

1. Zwiększone środki zaproponowano w wielu kategoriach wydatków, które stanowią tzw. europejskie dobra publiczne, tj.: w kontroli granic i obronie; w dziedzinie badań naukowych, innowacji, technologii cyfrowej czy migracji. Równocześnie zaproponowano także ważne synergie w ramach projektów



## Zsolt Darvas

obywatel Węgier, jest wyższej rangi członkiem seniorem Bruegel, think tanku z siedzibą w Brukseli. Jest również wyższego szczebla członkiem ds. badań na Uniwersytecie Korwina w Budapeszcie. Przed wstąpieniem do Bruegel pod koniec 2008 roku, był doradcą ds. badań Finansowej Grupy Badawczej Argenta w Budapeszcie (2005–2008).

Wcześniej pracował w zespole ds. badań w Węgierskim Banku Centralnym (1994–2005), gdzie w okresie 2001–2005 pełnił funkcję zastępcy dyrektora. Był wizytującym pracownikiem naukowo-badawczym Banku Finlandii, Niemieckiego Banku Federalnego, Banku Centralnego Finlandii, Wyższej Szkoły Handlowej w Sztokholmie oraz Bruegel, pracował również w projektach badawczych Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Banku Światowego oraz Azjatyckiego Banku Rozwoju.

Zsolt Darvas posiada tytuł doktora nauk ekonomicznych, który uzyskał na Uniwersytecie Korwina w Budapeszcie, gdzie wykłada ekonometrię od 1994 roku. W kręgu jego zainteresowań badawczych jest makroekonomia, międzynarodowe stosunki gospodarcze, finanse, zarządzanie Unią Europejską oraz polityka społeczna.

W swoich obecnych pracach skupia się na sprawach związanych z polityką, takich jak zarządzanie gospodarcze Unii Europejskiej, ekonomia europejska, finansowa integracja i rozwój, nierówności w dochodach, jak również wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, migracje, ocena wiarygodnych luk produktowych w czasie rzeczywistym oraz teoretyczny pomiar agregacji pieniędzy.

paneuropejskich, na przykład w zakresie badań naukowych.

2. Rozważając niemożliwe zadanie wydawania więcej przy mniejszych zasobach, uważamy, że realokacje środków pomiędzy kategoriami wydatków są rozsądne. Zaproponowano zmniejszenie WPR o 5% w wartościach nominalnych, a nawet o 15%, jeżeli weźmiemy pod uwagę inflację, tj. w wartościach realnych, podczas gdy w ramach polityki spójności zaproponowano zwiększenie wydatków o 6% w wartościach nominalnych, ale zmniejszenie ich o 7% w wartościach realnych. Przyjmujemy z zadowoleniem próbę przesunięcia środków z tych dwóch tradycyjnych programów (a szczególnie z WPR) do nowych priorytetów.
3. Cieszy również to, że celem Komisji jest istotna reforma WPR, polegająca m.in. na skupieniu większej uwagi na rezultatach, a nie na procedurach, na większym wsparciu dla małych gospodarstw rolnych oraz korygowaniu nierównowagi w przydziałach krajowych.
4. Istotnym faktem jest także zwiększenie poziomu krajowego wkładu własnego w ramach polityki spójności i filaru II WPR. Lepsza sytuacja ekonomiczna poszczególnych państw członkowskich sprawia, że posiadają one zasoby, którymi mogą uzupełnić środki UE poprzez zwiększenie swoich wpłat. Należy dodać, że fundusze UE na rzecz spójności mają potencjał do wzrostu, w praktyce natomiast nie zawsze może się to sprawdzać, ponieważ albo są one słabo zarządzane, albo wykorzystane do realizacji niewłaściwych typów inwestycji. Zwiększenie krajowego wkładu własnego mogłoby poprawić jakość

wybiranych projektów, zarządzanie nimi i zarządzanie funduszami.

5. Propozycja KE zakłada większą elastyczność i możliwość działania w sytuacjach kryzysowych, włącznie z dodatkową elastycznością w przesunięciach środków między działami i latami, możliwym przeprogramowaniem w połowie okresu programowania oraz zaplanowaniem rezerwy w obrębie każdego programu. Taka elastyczność będzie mogła pomóc przekierować wydatki w przypadku nieprzewidzianych sytuacji.
6. Doceniamy także próbę formalnego monitoringu przestrzegania zasad prawa w krajach UE. Poszanowanie prawa jest fundamentalną wartością UE oraz przede wszystkim warunkiem wstępnym, aby wejść do Unii. Niedoskonałości w tej dziedzinie mogłyby utrudnić prawidłowe wdrożenie budżetu UE, w związku z tym praworządność jest niezbędnym warunkiem wstępnym, aby właściwie zarządzać funduszami UE.
7. Komisja przedstawiła również kilka propozycji zmian w zakresie dochodów budżetu UE w kolejnym WRF, wiele z nich jest rozsądnych.

Stopniowe wycofywanie tzw. rabatów na rabatach i innych mechanizmów korekty finansowej dochodów jest logicznym następstwem brexitu. Krajowe składki do budżetu UE powinny być oparte na wspólnie uzgodnionym wzorze, do którego nie są konieczne korekty ad hoc (takie jak rabaty). Inną dobrą propozycją jest wprowadzenie nowego koszyka „prawdziwych” zasobów własnych, które mogłyby stanowić aż 12% dochodów budżetu w kolejnym WRF. Komisja proponuje także zwiększenie dochodów



z opłat celnych. Biorąc pod uwagę, że UE jest również unią celną ze wspólną zagraniczną polityką handlową, uważamy, że skierowanie dochodów z ceł do budżetu UE jest rozsądnym posunięciem.

## NEGATYWNE STRONY PROPOZYCJI KOMISJI

1. Propozycja obejmuje kilka uproszczeń, takich jak reorganizacja wybranych programów oraz zmniejszenie ich całkowitej ilości. Pomimo tego struktura zaproponowanego budżetu pozostaje nadal złożona. Co więcej, utrzymujące się zróżnicowanie między „zobowiązaniami” i „płatnościami” sprawia, że jego struktura nie jest spójna. Zasadnicza reforma, taka jak właściwa, oparta na rozliczeniach międzyokresowych, wieloletnia rama finansowa, powiększona o budżet środków pieniężnych, opierająca się na najlepszych praktykach organizacji międzynarodowych, jest niezbędna.
2. Podczas gdy transparentność jest jedną z głównych zasad przedstawionej propozycji, to niestety nie obejmuje ona właściwego porównania priorytetów w ramach obecnych i przyszłych WRF. W rzeczywistości Komisja przedstawiła i szeroko spopularyzowała porównania dla siedmiu głównych kategorii wydatków, na bazie obecnych cen (wyłączając już UK z obecnej WRF), ale nie zrobiła tego dla dwóch największych kategorii wydatków, tj. WPR i polityki spójności, co jest dla nas zadziwiające. Sugerujemy zatem, aby przedstawić jasne porównanie zgodnie z zasadami:
  - obecnych cen,
  - stałych cen,
  - udziału całkowitych wydatków UE,
  - udziału w DNB.
3. Bezpośrednie dopłaty dla rolników generują niewielką europejską wartość dodaną. Oczywiście, WPR realizuje szereg ważnych celów paneuropejskich, jednakże cel zapewnienia godziwego poziomu życia mieszkańcom terenów rolniczych jest wyraźnie realizacją polityki społecznej, a dodatkowo ogranicza się w tym przypadku do jednego konkretnego sektora. Dlaczego zatem ten wybrany sektor ma otrzymać dopłaty ze środków UE, nawet jeżeli jest to ważny sektor, jeżeli inne ważne obszary nie otrzymują takiego wsparcia? Radykalnym działaniem umożliwiającym takie wsparcie byłaby renacjonalizacja dopłat bezpośrednich połączona ze zmianą zasad udzielania wsparcia przez państwo. Mniej radykalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie współfinansowania krajowego dopłat bezpośrednich, podobnie jak to ma miejsce w przypadku filaru II WPR (polityka rozwoju obszarów wiejskich).
4. Uważamy, że wzrost zobowiązań na realizację działań zewnętrznych jest za skromny. UE jest odpowiedzialna za pomoc mniej zamożnym sąsiadom oraz innym częściom świata, w czym także ma interes, jeśli chce ostatecznie zredukować napływ migrantów. Zamiast zaproponowanego relatywnego spadku wydatków na działania na zewnątrz UE, proponujemy relatywny ich wzrost (przy użyciu zasobów pochodzących ze zmniejszenia dopłat bezpośrednich dla rolników, co przedstawiliśmy w punkcie powyżej).
5. Podczas gdy nasze zadowolenie budzi próba proponowania instrumentu stabilizacji strefy euro, to jego aktualny projekt jest rozczarowujący. W przypadku zatwierdzenia

go w zaproponowanej formie nie będzie on skuteczny. Zaproponowano instrument zwrotny, który mógłby być przyznawany krajom, które znalazły się w obliczu kryzysu oraz które przed załamaniem koniunktury gospodarczej zastosowały rozsądną politykę fiskalną i makroekonomiczną.

Wysokość takich pożyczek mogłaby wynieść 30 miliardów euro i potencjalnie mogłyby one być nieoprocentowane. Jednakże żaden kraj nie lubi brać pożyczki na pomoc finansową od oficjalnych pożyczkodawców, takich jak UE, a zaproponowane rozwiązanie mogłoby być tak postrzegane. Kraje, które mają rozsądne podstawy zarządzania, rzadziej potrzebują pomocy finansowej, równocześnie same też mogą pożyczać, chyba że mają problemy spowodowane brakiem płynności, w takim przypadku mają możliwość zastosowania programu skupu obligacji (OMT) realizowanego przez Europejski Bank Centralny (EBC). Ponadto należy zauważyć, że 30 miliardów euro to bardzo niska kwota, a zastosowanie takiego narzędzia odbiera zasoby z innych narzędzi pomocy finansowej. Chcielibyśmy wskazać możliwy (skromny) projekt, który mógłby być politycznie wykonalny: zgromadzenie wszystkich dochodów EBC w tzw. funduszu „rezerwowym”, który mógłby być użyty w sytuacji kryzysowej, aby wesprzeć inwestycje w strefie euro.

6. Udoskonalenia narzędzi wspierających reformy strukturalne prawdopodobnie będą nieskuteczne. Niestety występują poważne problemy związane z wdrożeniem rekomendacji Europejskiego Semestru. Według nas obecny budżet UE nie zachęca do ich wdrażania, więc sugerujemy, aby to ograniczenie zostało wzięte pod uwagę. Największe prawdopodobieństwo

uzyskania wyższego wskaźnika wdrożeń przyniosłaby poprawa zasad własności, w ramach której już zaproponowane krajowe rady ds. konkurencyjności powinny odgrywać dużą rolę, ponieważ składają się one z zaufanych grup krajowych ekspertów.

7. Koncepcja narzędzia służącego do przyjęcia euro jest niedopracowana (i obejmuje za mały obszar, ale jest to problem drugorzędny). Naszym zdaniem kraje takie jak Szwecja, Czechy czy Węgry nie zmieniają swojego zdania, jeżeli chodzi o przyjęcie euro, tylko dlatego, że proponowanych jest kilkaset milionów euro na przygotowania, tzn. pieniądze nie zachęcają do członkostwa w strefie euro. Natomiast kraje, które wyrażają chęć wstąpienia do tej strefy, wstąpią do niej nawet bez tego niewielkiego wsparcia finansowego. Z drugiej strony, podczas gdy mamy jasne kryteria, według których wstępuje się do strefy euro (tak zwane „kryteria z Maastricht”, zawarte w Traktacie UE), to decyzja o przystąpieniu do europejskiego mechanizmu kursów walutowych (ERM II) opiera się na nieprzejrzystej decyzji uznaniowej. Jeżeli kraje spoza strefy euro mają być zachęcane, aby do niej wstąpić, to w pierwszej kolejności należy stworzyć przejrzyste warunki wstąpienia do ERM II.

Podsumowując, naszym zdaniem propozycja Komisji dotycząca WRF stanowi dobrą bazę dla kolejnych negocjacji, natomiast niejasności i niedociągnięcia, które w niej występują, powinny zostać skorygowane.

Źródło: Bruegel: <http://bruegel.org/2018/05/the-commissions-proposal-for-the-next-mff-a-glass-half-full/>



## Magdalena Ujejska

Absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Wydziału Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych (2002), uczestniczka sześciomiesięcznego stażu zawodowego we Francji w ramach programu „Leonardo Da Vinci”.

Pracownik Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego od 2005 r., do 2017 r. kierownik zespołu „Centrum Business in Małopolska”, obecnie EU Policy Officer w Przedstawicielstwie Małopolski w Brukseli.

Współpracuje m.in. z siecią ERRIN (Europejską Siecią Współpracy Regionów w zakresie Badań i Innowacji).

# MAŁOPOLSKA PODBIJA BRUKSEŁĘ

## Wpływ Małopolski na kształtowanie polityki spójności po 2020

**M**ałopolska aktywnie włącza się i angażuje w kształtowanie polityki regionalnej, zarówno tej obecnej, jak i przyszłej, po 2020 r. Jest to możliwe dzięki naszym dotychczasowym doświadczeniom m.in. w zakresie programowania i wykorzystywania funduszy europejskich.

Nasze województwo nie jest głównym beneficjentem środków pochodzących z Funduszu Spójności (6. miejsce w kraju pod względem wartości wykorzystanych środków i 7. miejsce pod względem ilości projektów z Funduszu Spójności na lata 2014–2020), natomiast zrealizowane przez Małopolskę projekty w znaczący sposób przyczyniły się do rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Projekty te dotyczyły głównie: budowy dróg ekspresowych i autostrady, rozbudowy terminalu pasażerskiego Międzynarodowego Portu Lotniczego Kraków Airport, modernizacji linii kolejowych i zakupu taboru kolejowego, rozbudowy linii tramwajowych czy uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej. Dzięki nim nastąpiła poprawa dostępności transportowej i komunikacyjnej regionu, a to z kolei miało istotny wpływ

na zwiększenie aktywności inwestycyjnej, a tym samym na stworzenie nowych miejsc pracy.

Gdy wraz z rozpoczęciem dyskusji na temat polityki spójności po 2020 roku na forum unijnym pojawiły się informacje o jej planowanym ograniczeniu, zaistniała konieczność wyrażenia zdecydowanej i wspólnej woli regionów UE w sprawie utrzymania jej co najmniej na dotychczasowym poziomie oraz określenia, jak powinna ona wyglądać w kolejnym okresie programowania, Małopolska od razu przystąpiła do współpracy z innymi regionami.

Pierwszą inicjatywą, której przewodził region Dolna Austria, było przygotowanie deklaracji pn. „Silna, odnowiona polityka spójności dla wszystkich regionów po 2020 r.”.

Deklaracja ta była odpowiedzią na opublikowaną przez Komisję Europejską „Białą Księgę w sprawie przyszłości Europy” (dokument refleksyjny na temat przyszłości finansów UE)





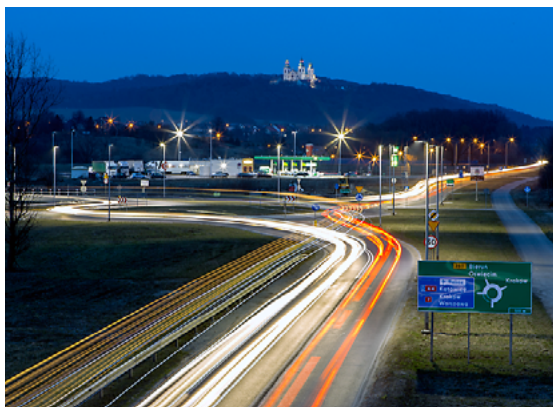
oraz „7. Raport Kohezyjny”. Przygotowany i podpisany przez europejskie regiony dokument zwraca uwagę na wymiar regionalny polityki spójności – tak ważny w dyskusji o przyszłości UE, zaznacza istotną rolę regionów w planowaniu reformy tej polityki, podkreśla ważność zasady pomocniczości i europejskiej wartości dodanej oraz postuluje utrzymanie budżetu unijnego na co najmniej dotychczasowym poziomie. Jednocześnie deklaracja formułuje postulaty dotyczące skoncentrowania finansowania na najważniejszych wyzwaniach i priorytetach unijnych oraz wzmocnienia współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. Regiony zwracają także uwagę na konieczność zreformowania procedur w celu zwiększenia skuteczności polityki spójności, postulują uproszczenie zasad jej wdrażania, popierają również co najmniej 7-letni okres programowania. Za siłę Europy uznają współpracę regionów i miast. Projekt deklaracji regionów UE, zredagowanej z inicjatywy Dolnej Austrii, został podpisany przez Małopolskę 28 września 2016 r., wspólnie z 336 przedstawicielami innych europejskich regionów, miast, gmin oraz organizacji transregionalnych.

Kolejną podjętą inicjatywą jest tzw. #CohesionAlliance, czyli utworzony przez Europejski Komitet Regionów wraz czołowymi europejskimi stowarzyszeniami regionów i miast bardzo szeroki sojusz podmiotów przekonanych, że polityka spójności UE musi pozostać filarem przyszłości UE.

Inauguracja tego przedsięwzięcia odbyła się w Brukseli w październiku 2017 r., podczas Europejskiego Tygodnia Regionów i Miast.

Jest to szeroko rozumiana promocja polityki spójności, którą prowadzą nie tylko państwa i regiony UE, ale także różnego rodzaju instytucje, organizacje pozarządowe, uczelnie, szkoły itp.

Do #CohesionAlliance przystąpić może każdy, kto wierzy w silną politykę spójności i uznaje ją za właściwe rozwiązanie dla przyszłości Europy. Deklaracja ws. #CohesionAlliance, na rzecz silnej polityki spójności UE po 2020 r., która do tej pory została podpisana przez 6476 podmiotów i nadal można do niej przystępować, podkreśla rolę długofalowej polityki inwestycyjnej dla regionów Europy, która jest konieczna do niwelowania dysproporcji rozwojowych między regionami. Dlatego też informacje o polityce spójności powinny być jak najszerszej rozpowszechniane, budżet na jej działania należy wzmocnić, a sama polityka musi się opierać na istniejących europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych.



Kolejnym z postulatów inicjatywy jest wzmocnienie zasady partnerstwa oraz podejścia ukierunkowanego na konkretne obszary poprzez rozwinięcie kluczowej roli władz lokalnych i regionalnych.

**W ramach #CohesionAlliance wszyscy działają wspólnie na rzecz silnej polityki promującej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną w Unii Europejskiej po 2020 r.**

Małopolska, przynależąc także m.in. do sieci współpracy ERRIN (Europejska Sieć Współpracy Regionów w zakresie Badań i Innowacji) czy **Inicjatywy Awangarda**, współpracuje na bieżąco z innymi regionami europejskimi w zakresie wypracowywania wspólnego stanowiska dotyczącego przyszłej polityki spójności. Chcemy, by nadal przynosiła ona jak najwięcej korzyści dla naszego regionu i innych europejskich regionów.

COM (2018) 321 final z dnia 2.05.2018 r.

## KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2012–2027

(...)

Co siedem lat Unia Europejska decyduje o swoim przyszłym długoterminowym budżecie – wieloletnich ramach finansowych. Kolejny taki budżet, obowiązujący od 1 stycznia 2021 r., będzie pierwszym budżetem Unii Europejskiej składającej się z 27 państw członkowskich.

(...)

Nowy budżet UE będzie prostszy, bardziej elastyczny i lepiej ukierunkowany. Budżet, któremu przyświecać będą zasady dobrobytu, zrównoważonego rozwoju<sup>1</sup>, solidarności i bezpieczeństwa. Budżet dla Unii Europejskiej, która chroni, wspiera i broni. Budżet, który jednoczy, a nie dzieli. Budżet, który jest sprawiedliwy dla wszystkich państw członkowskich. Budżet na przyszłość Europy.

(...)



### II. SPÓJNOŚĆ I WARTOŚCI

#### INWESTYCJE W OBSZARACH:

- Rozwój regionalny i spójność
- Dokończenie budowy unii gospodarczej i walutowej
- Zasoby ludzkie, spójność społeczna i wartości

Komisja proponuje unowocześnienie i wzmocnienie polityki spójności<sup>2</sup>. We współpracy z innymi programami fundusze te nadal oferować będą istotne wsparcie dla państw członkowskich i regionów Europy.

<sup>1</sup> Pod koniec roku Komisja przyjmie dokument otwierający debatę pt. „W kierunku zrównoważonej Europy do 2030 r., działania na rzecz realizacji celów zrównoważonego rozwoju ONZ, w tym porozumienia klimatycznego z Paryża”, w którym nakreślone zostaną możliwe sposoby dalszego włączenia celów zrównoważonego rozwoju do procesu kształtowania polityki UE.

<sup>2</sup> Polityka spójności jest realizowana za pośrednictwem trzech głównych funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności.



Celem jest zwiększenie konwergencji, ograniczenie różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych wewnątrz państw członkowskich i w Europie, a także wsparcie realizacji priorytetów politycznych uzgodnionych w Bratysławie i Rzymie. Polityka spójności odgrywać będzie coraz ważniejszą rolę we wspieraniu trwającego procesu reform gospodarczych w państwach członkowskich. Komisja proponuje wzmocnienie powiązania między budżetem UE i europejskim semestrem na rzecz koordynacji polityki gospodarczej, który uwzględni specyfikę poszczególnych regionów. Wraz z corocznymi zaleceniami dla poszczególnych krajów Komisja przedstawi specjalne wytyczne dotyczące inwestycji, zarówno przed rozpoczęciem procesu programowania, jak i w połowie tego okresu, aby zapewnić jasny plan inwestycji w reformy, które są kluczowe dla przyszłego dobrobytu. Regiony różnią się znacznie pod względem warunków ekonomicznych i społecznych. Mimo że na wielu obszarach odnotowano istotną pozytywną konwergencję, w przypadku niektórych regionów w ostatnich latach różnice pogłębiły się, nawet w stosunkowo zamożnych państwach. Te tendencje powinny znaleźć odzwierciedlenie w polityce spójności, tak aby żaden region nie został w tyle. Relatywny poziom produktu krajowego brutto na mieszkańca pozostanie głównym kryterium przydziału środków – ponieważ najważniejszym celem polityki spójności jest i pozostanie pomoc państwom członkowskim i regionom w nadrobieniu zaległości pod względem gospodarczym i strukturalnym wobec reszty UE – ale inne czynniki, takie jak bezrobocie (zwłaszcza bezrobocie młodzieży), zmiana klimatu oraz przyjmowanie i integracja migrantów, również będą brane pod uwagę.

<sup>3</sup> COM(2017) 822.

Komisja proponuje też podwyższenie poziomów współfinansowania krajowego, aby lepiej odzwierciedlały obecne realia gospodarcze. Zaletą tego będzie zwiększone poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym, realizacja inwestycji o większej skali i poprawa ich jakości. Należyta uwaga zostanie poświęcona specyficznym cechom regionów najbardziej oddalonych i obszarów słabo zaludnionych. Nowe ramy prawne umożliwią też tworzenie bardziej skutecznych powiązań z innymi unijnymi programami. Państwa członkowskie będą mogły na przykład przekazać część przydzielonych im środków do funduszu InvestEU, aby uzyskać dostęp do gwarancji zapewnianych przez budżet UE. Będą też mogły finansować projekty opatrzone pieczęcią doskonałości, uznane w programie „Horyzont Europa” za projekty na międzynarodowym poziomie doskonałości w ich regionach. Dzięki temu łatwiej będzie zapewnić, by inwestycje w infrastrukturę były dobrze skoordynowane z innymi unijnymi inwestycjami w kluczowych obszarach, takich jak badania naukowe i innowacje, sieci cyfrowe, obniżenie emisyjności, infrastruktura społeczna i umiejętności. Zgodnie z deklaracjami Komisji z grudnia 2017 r.<sup>3</sup> przyszłości budżetu UE nie można oddzielić od celu utworzenia bardziej stabilnej i efektywnej unii gospodarczej i walutowej, z korzyścią dla Unii jako całości. Na mocy Traktatów wszystkie państwa członkowskie UE są częścią unii gospodarczej i walutowej, także państwa członkowskie objęte derogacją lub klauzulą opt-out, a zatem wszystkie uczestniczą w procesie europejskiego semestru. Na mocy Traktatów euro jest walutą UE, a konwergencja i stabilność gospodarcza są celami Unii jako całości. Dlatego narzędzia służące wzmocnieniu unii gospodarczej i walutowej nie mogą być oddzielone od ogólnej architektury finansowej Unii, lecz muszą stanowić jej nieodłączną część.

## NOWE WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE NA LATA 2021–2027: NOWOCZESNY BUDŻET DLA UNII, KTÓRA CHRONI, WSPIERA I BRONI



### I. JEDNOLITY RYNEK, INNOWACJE I GOSPODARKA CYFROWA

#### 1. BADANIA NAUKOWE I INNOWACJE

- „Horyzont Europa”
- Program badawczo-szkoleniowy Euratom
- Międzynarodowy eksperymentalny reaktor termojądrowy (ITER)

#### 2. EUROPEJSKIE INWESTYCJE STRATEGICZNE

- Fundusz InvestEU
- Instrument „Łącząc Europę”
- Program „Cyfrowa Europa” (obejmujący cyberbezpieczeństwo)

#### 3. JEDNOLITY RYNEK

- Program na rzecz jednolitego rynku (obejmujący konkurencyjność oraz małe i średnie przedsiębiorstwa – COSME, bezpieczeństwo żywności, statystykę, konkurencję i współpracę administracyjną)
- Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych
- Współpraca w dziedzinie opodatkowania (FISCALIS)
- Współpraca w dziedzinie ceł (CŁA)

#### 4. PRZESTRZEŃ KOSMICZNA

- Europejski program kosmiczny



### II. SPÓJNOŚĆ I WARTOŚCI

#### 5. ROZWÓJ REGIONALNY I SPÓJNOŚĆ

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
- Fundusz Spójności
- Wsparcie dla społeczności Turków cypryjskich

#### 6. UNIA GOSPODARCZA I WALUTOWA

- Program wspierania reform, w tym Narzędzie Realizacji Reform i Instrument Wsparcia Konwergencji
- Program ochrony euro przed fałszowaniem

#### 7. INWESTOWANIE W LUDZI, SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA I WARTOŚCI

- Europejski Fundusz Społeczny+ (obejmujący integrację migrantów i zdrowie)
- Erasmus+
- Europejski Korpus Solidarności
- „Sprawiedliwość, Prawa i Wartości”
- „Kreatywna Europa” (w tym MEDIA)



### III. ZASOBY NATURALNE I ŚRODOWISKO

#### 8. ROLNICTWO I POLITYKA MORSKA

- Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
- Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
- Europejski Fundusz Morski i Rybacki

#### 9. ŚRODOWISKO I DZIAŁANIE W DZIEDZINIE KLIMATU

- Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE)





## IV. MIGRACJA I ZARZĄDZANIE GRANICAMI

### 10. MIGRACJA

- Fundusz Azylu i Migracji

### 11. ZARZĄDZANIE GRANICAMI

- Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami



## V. BEZPIECZEŃSTWO I OBRONA

### 12. BEZPIECZEŃSTWO

- Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- Likwidacja obiektów jądrowych (Litwa)
- Bezpieczeństwo jądrowe i likwidacja obiektów jądrowych (w tym dla Bułgarii i Słowacji)

### 13. OBRONA

- Europejski Fundusz Obronny
- Instrument „Łącząc Europę” – mobilność wojskowa

### 14. REAGOWANIE KRYZYSOWE

- Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (rescEU)



## VI. SĄSIEDZTWO I ŚWIAT

### 15. DZIAŁANIA ZEWNĘTRZNE\*

- Instrument Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej (obejmujący zewnętrzne aspekty migracji)
- Pomoc humanitarna
- Wspólna polityka zagraniczna i polityka bezpieczeństwa
- Kraje i terytoria zamorskie (w tym Grenlandia)

### 16. POMOC PRZEDAKCESYJNA

- Pomoc przedakcesyjna



## VII. EUROPEJSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA

### 17. EUROPEJSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA

- Wydatki administracyjne, emerytury i szkoły europejskie



## INSTRUMENTY NIEUJĘTE W PUŁAPACH WRF

- Rezerwa na pomoc nadzwyczajną
- Fundusz Solidarności UE
- Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji
- Instrument Elastyczności
- Europejski Instrument Stabilizacji Inwestycji

\* Europejski Instrument na rzecz Pokoju jest funduszem pozabudżetowym, nieujętym w wieloletnich ramach finansowych

# bliżej **BRUKSELI**

E-MAGAZYN PRZEDSTAWICIELSTWA MAŁOPOLSKI W BRUKSELI

#24

**REDAKTOR NACZELNY:**

Renata Jasiołek

**KONTAKT Z REDAKCJĄ:**

Przedstawicielstwo Województwa Małopolskiego w Brukseli  
rue de la Science 41, 1040 Bruksela, Belgia

[bruxelles@umwm.pl](mailto:bruxelles@umwm.pl)

**PROJEKT GRAFICZNY:**

Loyal Solutions

[www.loyal.com.pl](http://www.loyal.com.pl)