

PROJEKT STANOWISKA RZĄDU RP

dot. wniosku Komisji ws. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006¹
(dalej rozporządzenie dla funduszy Wspólnych Ram Strategicznych 2014-2020)

Wersja robocza z dn. 16.12.2011

Pakiet rozporządzeń dla polityki spójności opublikowany 6 października 2011 r. otwiera kolejny – ostatni, formalny - etap dyskusji o przyszłości polityki spójności po 2013 r. Niniejsze Stanowisko Rządu RP (dalej Stanowisko) stanowi odpowiedź na propozycje ws. przyszłego kształtu polityki spójności zawarte w rozporządzeniu ogólnym dla funduszy Wspólnych Ram Strategicznych 2014-2020 i **wyznacza ramy dla polskich negocjatorów uczestniczących w procesie negocjacji** pożądanego kształtu polityki spójności po 2013 r.

Mamy nadzieję, że zgodnie z założeniami programu trio prezydencji Polska-Dania-Cypr, właściwe negocjacje zakończą się możliwie najszybciej po zakończeniu negocjacji dot. Wieloletnich Ram Finansowych 2014-2020 – tak, aby umożliwić rozpoczęcie wdrażania kolejnej generacji programów z początkiem 2014 r. Taki cel przyświecał Polsce, jako prezydencji zarządzającej pierwszym etapem negocjacji w II połowie 2011 r.

Rząd RP wyraża zadowolenie, że wiele z propozycji **Komisji jest zbieżnych z licznymi propozycjami przedstawionymi we wcześniejszych Stanowiskach Polski**², gdzie Rząd RP podkreślał potrzebę kontynuacji zreformowanej polityki spójności.

Rząd RP dostrzega **wymierny udział polityki spójności zarówno w nadawaniu impulsów do wzrostu społecznego i gospodarczego jak i niwelowaniu różnicowań rozwojowych oraz skutków kryzysu** w skali poszczególnych regionów, państw członkowskich, jak i całej UE. Rząd RP widzi politykę spójności jako instrument wzmacniający budowę **Jednolitego Rynku Europejskiego** i Unii Gospodarczej i Walutowej. Związki te są nadal aktualne, chociaż wyzwania stojące przed UE zmieniają się pod wpływem nowych trendów w gospodarce światowej i społeczeństwie globalnym oraz wydarzeń społeczno-gospodarczych i instytucjonalnych w samej UE.

Rząd wyraża zadowolenie, że polityka spójności jest postrzegana jako środek do inwestowania w przyszłość Europy w perspektywie 2020 roku, zdobywając tym samym właściwe miejsce pośród polityk UE. Takie podejście pozwala żywić nadzieję na **wzbogacenie wizji rozwoju Europy o**

¹ KOM(2011) 615 z dn. 6 października 2011 r.

² Stanowisko ws. przyszłości polityki spójności po 2013 r. (przyjęte przez KERM w dn. 30 stycznia 2008); Stanowisko ws. przyszłości Polityki Spójności po 2013 r. „Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej” (Przyjęte przez RM w dn. 18 sierpnia 2010), Stanowisko do Zielonej Księgi ws. spójności terytorialnej (przyjęte przez KERM w dn. 24 lutego 2009) oraz Stanowisko ws. Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności przyjęte przez KSE 25 stycznia 2011 r.

zintegrowane i terytorialne podejście do rozwoju, budowane i wdrażane w oparciu o aktywny udział szczebla regionalnego. Rząd RP pragnie przypomnieć, że podobne podejście przyświeca polityce rozwojowej, budowanej i prowadzonej w Polsce w oparciu o system dokumentów strategicznych wzajemnie powiązanych celami i miernikami rozwoju. Odpowiednikiem dokumentu Europa 2020 w Polsce będzie Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK), przedstawiająca uwarunkowanie, kierunki i cele rozwojowe Polski w perspektywie 2020. Powinna ona, wraz z 9 zintegrowanymi strategiami rozwojowymi służyć programowaniu polskiego KPR, polityki spójności i innych polityk.

Rząd RP przedstawia następujące stanowisko w zakresie polityki spójności 2014-2020:

ODPOWIEDNIE RAMY FINANSOWE DLA SKUTECZNEJ I EFEKTYWNEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI

UE potrzebuje zreformowanej polityki spójności, realizującej w ramach swoich celów, strategię Europa 2020. Chodzi o politykę rozwoju, adresowaną do wszystkich regionów UE, ale jednocześnie koncentrującą zasoby finansowe na regionach najmniej rozwiniętych.

W zakresie **architektury wsparcia** Rząd RP postuluje ideę kontynuacji obecnie istniejących celów polityki spójności oraz ustanowienia szczególnych warunków wsparcia dla regionów opuszczających cel Konwergencja. Jednocześnie sprzeciwia się propozycji umiejscowienia regionów wychodzących z tego celu o PKB per capita powyżej 90% średniej UE-27 w grupie regionów najbardziej rozwiniętych. W ocenie rządu RP pierwszoplanowymi adresatami **wsparcia przejściowego powinny być regiony, które po raz pierwszy przekraczając próg 75% średniej zamożności UE**, opuszczają grupę najbiedniejszych regionów Unii Europejskiej. Podstawową ideą wsparcia przejściowego powinno być bowiem utrzymanie pozytywnych efektów polityki spójności poprzez złagodzenie gwałtownej zmiany wysokości i zasad wsparcia dla tych regionów. Tym samym Rząd RP opowiada się za nadaniem tym regionom należnego im miejsca w ramach Wieloletnich Ram Finansowych pod względem nie tylko wielkości alokacji, ale także rządzących nią zasad – m.in. poziomu współfinansowania i zakresu koncentracji tematycznej, które powinny być jak najbardziej zbliżone do tych obowiązujących w kategorii adresowanej do regionów mniej rozwiniętych.

Rząd RP opowiada się także za utrzymaniem dotychczasowych zasad kwalifikowaności do kategorii regionów mniej rozwiniętych oraz do Funduszu Spójności i z zadowoleniem przyjmuje propozycję **utrzymania udziału Funduszu Spójności na poziomie 1/3 całości alokacji.**

Rząd RP postuluje aby specjalną uwagę poświęcić ośrodkom pełniącym **specyficzne funkcje administracyjne, czy finansowe**, które są powodem ich wyższego poziomu rozwoju na tle kraju, ale w ramach których istnieją znaczące wewnątrz-regionalne dysproporcje rozwojowe (np. regionom stołecznym).

Rząd RP z zadowoleniem przyjmuje zaproponowaną przez KE alokację na **Europejską Współpracę Terytorialną (EWT)** w wysokości 11,7 mld euro oraz brak zmian w strukturze tego celu. Utrzymanie środków na EWT w zaproponowanej wysokości jest kluczowe, gdyż programy EWT odpowiadają na ponadnarodowe wyzwania stojące przed regionami i państwami członkowskimi, przyczyniając się do wzmocnienia spójności terytorialnej UE. Jednocześnie Rząd

RP uważa, że zaproponowany poziom współfinansowania projektów EWT jest zbyt niski i może przelożyć się na małe zainteresowanie realizacją tych projektów. W związku z tym, postuluje się zwiększenie poziomu dofinansowania unijnego do 85%.

Jednocześnie Rząd RP uważa, że pozostałe przedstawione w rozporządzeniach propozycje odnoszące się do maksymalnych **poziomów współfinansowania programów dla poszczególnych kategorii regionów są co do zasady dobrym punktem wyjścia do dyskusji.**

W odniesieniu do zaproponowanego przez Komisję Europejską **kształtu i struktury budżetu** oraz zasad finansowania projektów Rząd RP jest przeciwny połączeniu dotychczasowych poddziałów 1a i 1b w jeden dział „Wzrost inteligentny i zapewniający włączenie społeczne”. Wyjątkowy charakter polityki spójności, a w szczególności pełne alokowanie jej środków między państwa członkowskie uzasadniają potrzebę umiejscowienia jej w osobnym poddziale budżetowym.

Rząd RP uważa, że – podobnie, jak ma to miejsce w tym okresie programowania – **poziom cappingu** powinien być zróżnicowany i zgodnie z zasadą koncentracji polityki spójności na najbardziej potrzebujących regionach odzwierciedlać zamożność poszczególnych państw członkowskich. Jednocześnie ustalone poziomy cappingu powinny pozwalać państwom członkowskim minimum na zachowanie obecnej realnej wielkości alokacji. Jest to szczególnie istotne w kontekście realizacji unijnych celów pro-rozwojowych i trwałego wyjścia z kryzysu.

W celu zachowania dyscypliny finansowej przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczającej elastyczności do zaprogramowania i wdrażania kompleksowych programów i projektów rozwojowych, Rząd RP proponuje wprowadzenie ogólnej **zasady n+3** dla całego okresu programowania oraz przekazywania państwom członkowskim przez Komisję rocznych zaliczek na przestrzeni całego okresu. W ocenie Polski, zaproponowana przez KE zasada n+2 jest niewystarczająca, skoro równocześnie planowane jest ukierunkowanie systemu realizacji PS na rezultaty oraz promowanie projektów ambitnych i kompleksowych, a więc również bardziej czasochłonnych. Rząd RP opowiada się także za utrzymaniem obecnie obowiązującej kwalifikowalności VAT.

Rząd RP z zadowoleniem przyjmuje zaproponowany przez KE **mechanizm elastyczności w przesuwaniu** (w uzasadnionych przypadkach) alokacji pomiędzy różnymi kategoriami regionów proponując jednocześnie aby wielkość dopuszczalnego przesunięcia była efektem negocjacji pomiędzy KE a państwem członkowskim przy uwzględnieniu specyfiki społeczno-gospodarczej danego państwa.

Rząd RP zgadza się z koniecznością realizacji celów nowego zintegrowanego **Instrumentu „Łącząc Europę”** (ang. *Connecting Europe Facility – CEF*). Jednak utworzenie zupełnie nowego instrumentu rodzi wiele wątpliwości, ponieważ wydaje się, że obecnie funkcjonujące instrumenty są wystarczające do sprawnej realizacji projektów infrastrukturalnych. Rząd RP wyraża sprzeciw wobec przeznaczania na nowy fundusz 10 mld euro wyodrębnionych z Funduszu Spójności. Funkcjonowanie dwóch systemów wsparcia dla zbliżonych projektów, tj. współfinansowanych w ramach CEF oraz w ramach polityki spójności oznacza odejście od idei zintegrowanego podejścia do rozwoju popieranego przez Polskę i dodatkowe obciążenia administracyjne.

Jednocześnie należy podkreślić, że w celu efektywnego wdrażania działań CEF niezbędne będzie zapewnienie komplementarności i koordynacji z projektami polityki spójności i sieci transeuropejskich.

ZINTEGROWANE PROGRAMOWANIE STRATEGICZNE W UJĘCIU TERYTORIALNYM

Rząd RP z zadowoleniem odnotowuje wprowadzenie do europejskiego systemu programowania strategicznego dokumentu obejmującego instrumenty polityki spójności (PS), II filara Wspólnej Polityki Rolnej (II filar WPR) oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa i Morskiej (WPRM). Rząd RP interpretuje zatem **Wspólne Ramy Strategiczne** (WRS) jako szeroko oczekiwany powrót do bardziej **zintegrowanego podejścia** w kształtowaniu interwencji w ramach wybranych polityk i funduszy UE oraz efektywnej koordynacji instrumentów UE. Oznacza to jednocześnie konieczność wdrożenia efektywnych **mechanizmów koordynacji**, w ramach aktualnie negocjowanych ram regulacyjnych dla poszczególnych polityk i funduszy. Mechanizmy te muszą być oparte na efektywnych, 'przyjaznych dla użytkownika' rozwiązaniach niepowodujących zbędnych biurokratycznych obciążeń. Jest to warunek *sine qua non* zwiększenia **efektywności interwencji polityk i funduszy** oraz zaangażowania w realizację celów UE. W odniesieniu do propozycji Komisji, szczególne znaczenie ma w tym kontekście ujednoczenie lub powiązanie terminologii wykorzystywanej dla wszystkich pięciu funduszy, którymi objęte są WRS i możliwie najszersze ujednoczenie mechanizmów funkcjonujących na różnych etapach wdrażania funduszy: od programowania, po monitoring, ewaluację, system wskaźników, warunków ex-ante, kamieni milowych, czy komunikację i promocję, a także jednolite podejście do tzw. „regionów przejściowych” we wszystkich funduszach WRS.

Rząd RP dostrzega także, że użyteczność WRS oraz adekwatność Kontraktów Partnerskich (Kontrakt, KP) i Programów zależeć będzie od odpowiedniego przygotowania diagnozy potrzeb i potencjałów rozwojowych, która powinna leżeć u podstawy programowania. Globalizacja zaciera administracyjne czy też geograficzne granice kreując nowe typy i skale terytoriów koncentracji zjawisk gospodarczych i społecznych. W związku z tym, WRS mogą podnieść swoją wartość dodaną dzięki wyjściu zaproponowanych przez KE **kluczowych wyzwań terytorialnych** (*key territorial challenges*) ponad kategorie terytoriów determinowane wg sztywnego podziału administracyjnego czy tradycyjnego, geograficznego a odzwierciedlać w większym stopniu obszary funkcjonalne wyznaczone w oparciu o swoje ekonomiczne potencjały, na których obserwowane są zjawiska gospodarczo-społeczne szczególnego znaczenia.

Rząd RP popiera także WRS jako jeden z mechanizmów zwiększania spójności polityk zaangażowanych w realizację strategii *Europa 2020*. Niemniej jednak, dostrzega ryzyko zachwiania stabilności realizacji polityk objętych WRS związane z kwestią powiązania 7- letnich WRS z semestrem europejskim, który charakteryzuje się roczną cyklicznością. Może to wpłynąć na poważne obniżenie skuteczności zaangażowanych środków UE. Rząd RP pragnie mocno podkreślić fakt, że fundusze WRS wykorzystywane są w przedsięwzięciach o ponad-rocznym horyzoncie czasowym. Ich celem jest znoszenie barier i likwidacja wąskich gardeł w rozwoju, ale przede wszystkim umocnienie i zwiększenie potencjałów rozwojowych, a zaangażowanie funduszy jest wynikiem konsensusu między partnerami reprezentującymi wiele szczebli zarządzania, obszary o różnorodnych uwarunkowaniach oraz różne grupy społeczne.

Zważywszy na to, koncepcja Komisji nadania w procesie programowania funduszy WRS priorytetowego znaczenia odgórnie wyznaczonym tzw. **kluczowym działaniom** (*key actions*) oraz **zaleceniom Rady dla poszczególnych krajów** (*country-specific recommendations*)³ wymaga bardziej elastycznego podejścia. Kluczowe działania i zalecenia Rady powinny pełnić rolę orientacyjną, intrykatywną, pokazując przykłady w jaki sposób Programy mogą wspierać realizację celów strategii Europa 2020.

Sprzyjając dążeniu do zwiększania spójności między celami ustalonymi na poziomie europejskim a ich realizacją na niższych poziomach, Rząd RP uważa, że ewentualna **rewizja WRS, Kontraktu oraz Programów** nie powinna być automatyczną konsekwencją zmian w strategii *Europa 2020*. Aktualny charakter oraz dynamika zmian gospodarczo-społecznych wymagają, aby instrumenty europejskie spełniały dwa podstawowe – na pozór sprzeczne - warunki: reakcja bez zbędnej zwłoki na dynamicznie zachodzące zmiany oraz stabilność systemów wdrażania. Rewizja poszczególnych dokumentów programowania powinna zatem być odpowiedzią w pierwszej kolejności na istotne zmiany strukturalne, stwierdzone na podstawie rzetelnych i interdyscyplinarnych analiz oraz poddane pełnej ocenie oddziaływania planowanych zmian.

Rząd RP wyraża jednocześnie poparcie dla idei mocniejszego powiązania działań z zakresu Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz współpracy transgranicznej **na granicach zewnętrznych z głównym nurtem polityk: PS oraz w odpowiednich aspektach II filara WPR i WPRM**. Pamiętając o wyjątkowym, międzynarodowym charakterze tych programów, słuszne jest więc uwzględnienie w dokumentach strategicznych głównych obszarów priorytetowych, a w przypadku programów współpracy transgranicznej również kluczowych wyzwań terytorialnych. Z uwagi na międzynarodowy charakter programów właściwym miejscem do określenia głównych priorytetów i wyzwań dla współpracy terytorialnej i współpracy transgranicznej realizowanej na zewnętrznych granicach UE będą przede wszystkim WRS, natomiast w KP określone powinny być priorytety dla współpracy terytorialnej z punktu widzenia państwa zawierającego dany Kontrakt.

W odniesieniu do **strategii makroregionalnych**, Rząd RP z zadowoleniem przyjmuje propozycję KE uwzględnienia tego podejścia w dokumentach strategicznych. Wydaje się jednak, że w celu wzmocnienia koordynacji polityk UE mających wpływ na terytorium i zwiększenia ich tematycznego zaangażowania we wdrażanie ww. strategii, istotne jest doprecyzowanie przez KE sposobu uwzględnienia podejścia makroregionalnego w programowaniu strategicznym i przede wszystkim operacyjnym i finansowym funduszy WRS. W szczególności, w celu zapewnienie spójnego podejścia do tego zagadnienia, istotne jest wskazanie, w jaki sposób w praktyce efektywnie zapewnić ujęcie strategii makroregionalnych w przyszłych Programach.

Odnosząc się bardziej szczegółowo do instrumentów programowania na szczeblu krajowym i regionalnym, Rząd RP wyraża poparcie dla:

- koncepcji Kontraktu rozumianego jako wspólne - tj. Komisji, państw członkowskich oraz regionów - zobowiązanie do skupienia się na rezultatach i wspólną strategię osiągania celów wyznaczonych przez państwa członkowskie na poziomie krajowym i regionalnym, uwzględniających wkład w realizację celów europejskich w perspektywie 2020;

³ Przyjmowane na mocy art. 121(2) i 148(4) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

- Programu jako dokumentu realizującego cele Kontraktu w odniesieniu do konkretnego obszaru tematycznego i/lub terytorialnego, zawierającego konkretne działania wraz z wyjaśnieniem w jaki sposób owe działania miałyby przyczynić się do osiągnięcia celów i priorytetów europejskich, krajowych i/lub regionalnych.

Dlatego też, **Rząd RP zgadza się, że Kontrakt, zgodnie z propozycją Komisji**, powinien wychodzić ponad syntezę zawartości Programów i podkreśla, że takie podejście powinno w większym stopniu znaleźć odzwierciedlenie w proponowanej zawartości Kontraktu i Programu. W związku z powyższym, Rząd RP uważa, że państwa członkowskie nie powinny być obciążane przedstawianiem tych samych informacji w Kontrakcie i Programach, co jest interpretowane jako nieuzasadnione zwiększanie biurokracji. Relacje między Kontraktem a Programami wymagają skrupulatnego przeglądu, to jest określenia elementów horyzontalnych do zapisania w Kontrakcie oraz specyficznych do przedstawienia w Programie.

W oparciu o tak wyznaczone ramy, **Programy powinny przedstawiać wkład w realizację Kontraktu**, dostosowany do obszarów tematycznych i/lub terytorialnych, które obejmuje. Rząd RP wyraża jednocześnie poparcie dla możliwości przygotowania Programu obejmującego regiony z różnych kategorii.

Rząd RP pragnie wyrazić zaniepokojenie, że - mimo deklaracji o powrocie do **rozwiązań wielofunduszowych w odniesieniu do EFRR, EFS i FS**, proponowane przepisy uniemożliwiają realizację szeroko zakrojonych przedsięwzięć zorientowanych obejmujących kilka celów tematycznych. W konsekwencji Rząd RP apeluje do Komisji o rewizję planowanych rozwiązań podkreślając, że mechanizm finansowania krzyżowego, zwłaszcza w zaproponowanej wysokości, nie jest zadowalającym rozwiązaniem. Rząd RP jest przekonany, że w odniesieniu do EFRR, EFS, FS, jedna oś priorytetowa powinna obejmować priorytety inwestycyjne należące do jednego lub kilku celów tematycznych finansowanych z różnych funduszy). Jednocześnie, Rząd RP zwraca się do Komisji przede wszystkim o wypracowanie długo oczekiwanych przez beneficjentów rozwiązań wprowadzających **możliwość realizacji wielofunduszowych projektów, z udziałem środków EFRR, EFS i FS**. Z perspektywy beneficjenta najistotniejszy jest bowiem fakt otrzymania dofinansowania UE, mniej istotna jest natomiast kwestia, który fundusz je finansuje. Jednocześnie na potrzeby sprawozdawczości unijnej i krajowej istnieje możliwość wypracowania rozwiązań, które mimo wielofunduszowości projektów pozwoliłyby analizować efekty i skuteczność poszczególnych funduszy.

Mając na względzie zasadę, według której rola, jaką dany dokument ma pełnić w całości systemu programowania narzuca sposób oraz harmonogram jego przyjmowania, Rząd RP stoi na stanowisku, że:

- WRS powinny zostać przyjęte wspólnie przez Parlament Europejski oraz Radę jako załącznik do rozporządzenia dla funduszy WRS 2014-2020;

- Kontrakt powinien zostać przekazany najpóźniej 3 miesiące po wejściu w życie ww. rozporządzenia. Program natomiast powinien być przedłożony Komisji najpóźniej 3 miesiące po przyjęciu Kontraktu.

Programy EWT z uwagi na ich międzynarodowy charakter wymagają zagwarantowania na poziomie rozporządzeń dłuższego terminu na ich przyjęcie w stosunku do programów Celu 1. Rząd RP popiera wyznaczenie dla ich przyjęcia terminu 6 miesięcy od daty zawarcia Kontraktu. Dodatkowo, Rząd RP popiera zaproponowane przez KE wyłączenie programów EWT z obowiązku przekazania listy realizowanych programów przy zawieraniu Kontraktu.

W celu zrealizowania powyższego harmonogramu należy dążyć do równoległego zakończenia negocjacji rozporządzeń dla wszystkich funduszy WRS.

Jednocześnie Rząd RP podkreśla, że przygotowanie Kontraktu i Programów powinno odbywać się przy **systematycznej i partnerskiej współpracy między szczeblem krajowym i regionalnym a Komisją oraz z udziałem właściwych kompetencyjnie partnerów społeczno-gospodarczych**. Wymogi stawiane obu dokumentom nie powinny skutkować rozrostem biurokracji a proces negocjacji powinien opierać się na **ocenie jakościowej wg kryteriów przejrzystych, przewidywalnych i adekwatnych do specyfiki interwencji funduszy**.

Rząd RP wyraża **zainteresowanie** nową **propozycją Komisji dotyczącą tworzenia Wspólnego Planu Działania (Joint Action Plan – JAP)**, gdyż jest ona zgodna z ideą ukierunkowania PS na rezultaty i może stanowić atrakcyjną alternatywę dla obecnie funkcjonujących rozwiązań. Stosowanie JAP powinno być dobrowolne, przy jednoczesnym zapewnieniu właściwej jego integracji do Programów, w których zostanie zastosowany. Rząd RP wyraża także potrzebę uszczegółowienia zastosowania JAP w przypadku programów EWT i strategii makroregionalnych.

Koncepcja JAP jest wypracowywana przede wszystkim dla EFS, jednak Rząd RP widzi potrzebę zapewnienia synergii z EFRR, szczególnie w zakresie łączenia interwencji obu funduszy na rzecz dostarczenia pożądaných rezultatów. Ponadto, określone **projekty infrastrukturalne powinny być finansowane** w ramach JAP (przy jednoczesnym zapewnieniu większego poziomu finansowania krzyżowego), gdyż ich wykluczenie wyraźnie ogranicza atrakcyjność tego instrumentu. Przedstawianie JAP do zatwierdzenia powinno być **dopuszczalne w każdym momencie, w tym przede wszystkim po zatwierdzeniu Programu**. Ewentualnie, Program powinien zawierać jedynie zapisy wskazujące, że w jego ramach przewiduje się możliwość ewentualnego wykorzystania tego instrumentu, na poziomie konkretnej/konkretnych osi priorytetowych.

Rząd RP wyraża ubolewanie, że zgłaszane m.in. w poprzednich stanowiskach przez Polskę propozycje w zakresie **racjonalizacji procedur dla dużych projektów nie zostały wykorzystane przez Komisję**. Proces realizacji dużych projektów nie może stać się w jeszcze większym stopniu zakładnikiem biurokratycznego procesu polegającego na długotrwałym podejmowaniu administracyjnych decyzji na poziomie KE lub państwa członkowskiego. W związku z tym, Rząd RP opowiada się za **całkowitą rezygnacją z zatwierdzania dużych projektów przez KE**, zwłaszcza jeśli mają stanowić one załącznik do Programu. Innym sposobem na przyspieszenie realizacji wdrażania dużych projektów w okresie 2014-2020 będzie podwyższenie progu kwalifikacji danego projektu jako dużego do 100-300 mln euro lub wprowadzenie minimalnej kwoty i/lub procentu wsparcia, przekroczenie którego będzie kwalifikowało projekt jako duży.

W odniesieniu do roli ekspertów w przygotowaniu i wdrażaniu projektów, to należy unikać w przyszłym okresie programowania **powielania prac ekspertów np. JASPERS i KE**. Uznając kluczową rolę JASPERS w tym procesie, Rząd RP postuluje, aby uwagi ekspertów Komisji do przygotowywanych projektów ograniczały się tylko do tych kwestii, które były zgłaszane przez ekspertów JASPERS na etapie wsparcia dla projektu.

Zdaniem Rządu RP, w propozycji Komisji zabrakło również przepisów podkreślających specyfikę dużych projektów realizowanych w modelu PPP i promujących szersze zaangażowanie finansowania prywatnego dużych inwestycji.

Rząd RP pragnie przy tym zauważyć, że dotychczasowe przepisy pozwalały uwzględnić przy stosowaniu **zasady n+ relatywnie dłuższy okres** niezbędny na przygotowanie dużych inwestycji. W związku z tym, Rząd RP wyraża sprzeciw wobec braku wyłączenia dużych projektów z zasady n+ , zwłaszcza, że podobne mechanizmy zostały zaproponowane dla instrumentu „Łącząc Europę”, jak również wykluczeniu możliwości wcześniejszej certyfikacji wydatków dla dużych projektów na zasadach wprowadzonych w okresie programowania 2007-2013.

KONCENTRACJA TEMATYCZNA UWZGLĘDNIAJĄCA CELE STRATEGII EUROPA 2020 I UWARUNKOWANIA TERYTORIALNE

Rząd RP opowiada się **za silniejszą koncentracją tematyczną środków funduszy WRS**, w tym głównie na obszarach ważnych z punktu widzenia realizacji celów rozwojowych zidentyfikowanych w unijnej **strategii Europa 2020**. Wzmocnienie koncentracji tematycznej powinno służyć zwiększeniu zorientowaniu polityki spójności na osiąganie konkretnych rezultatów, a w konsekwencji przyczynić się do zwiększenia jej efektywności.

Celem koncentracji tematycznej powinno być nie tylko podniesienie widoczności inwestycji UE w nawiązaniu do strategii *Europa 2020* i innych dokumentów europejskich, ale przede wszystkim zwiększenie wpływu inwestycji na sytuację społeczną, gospodarczą i terytorialną regionów UE. System koncentracji, gdzie na każdym poziomie narzucone są bardzo mocno ograniczające sposoby koncentracji jest zbyt preskryptywny i działa wbrew zasadzie terytorialnego podejścia do rozwoju. Dlatego propozycje dotyczące koncentracji tematycznej muszą odzwierciedlać zasadę elastyczności programowania działań rozwojowych oraz zasadę subsydiarności **z uwzględnieniem celów określonych w krajowych strategiach rozwoju oraz w Krajowym Programie Reform (KPR)**.

Ponadto, rząd RP zgłasza **wątpliwość** dotyczącą zasadności **wprowadzenia różnych typów koncentracji tematycznej w odniesieniu do poszczególnych funduszy polityki spójności**. Pomimo odmiennej specyfiki EFRR, EFS, FS oraz EWT proponowane rozwiązania skomplikują proces programowania, wdrażania i monitoringu. W celu uproszczenia systemu powinno się **ujednolicić podejście do koncentracji** i odnieść ją do krajowej (lub regionalnej) alokacji danego funduszu i celów tematycznych, zgodnie z modelem przyjętym dla EFRR. W szczególności wydaje się niekorzystne odnoszenie koncentracji tematycznej do programu operacyjnego, jak to zostało zaproponowane w przypadku EFS. Takie rozwiązanie umożliwi realizację wielu Programów finansowanych z jednego funduszu przez państwa członkowskie i w ten sposób

będzie działało na rzecz dekoncentracji tematycznej i dodatkowo komplikowało proces programowania.

Zaproponowany przez Komisję sposób koncentracji tematycznej – poprzez alokowanie procentowo określonej puli środków na odgórnie wskazane cele tematyczne lub priorytety inwestycyjne (tzw. *ring fencing*) jest obciążony według rządu RP istotnymi mankamentami. Odgórne narzucenie identycznych minimalnych alokacji na wszystkie państwa członkowskie, niezależnie od stopnia rozwoju i struktury społeczno-gospodarczej, stanowi istotne ograniczenie możliwości realizacji specyficznych potrzeb rozwojowych regionów i terytoriów. Rząd RP uważa, że **państwa członkowskie muszą mieć zagwarantowaną możliwość dopasowania minimalnych alokacji do swoich specyficznych problemów i potencjałów rozwojowych**. Zwiększeniu elastyczności może służyć np. poszerzenie zakresu celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych objętych minimalnymi alokacjami czy też możliwość negocjowania pomiędzy państwem członkowskim a Komisją poszczególnych minimalnych pułapów procentowych. Dotyczy to zarówno określania puli środków na poszczególne obszary tematyczne, czy fundusze (np. EFS).

Mimo ogólnego poparcia dla proponowanego systemu celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych, Rząd RP pragnie zwrócić uwagę, że **dalszej analizie wymaga zakres niektórych proponowanych celów tematycznych dla funduszy WRS i priorytetów inwestycyjnych dla polityki spójności**. Cele tematyczne polityki spójności i ich priorytety inwestycyjne powinny lepiej odzwierciedlać potrzeby państw członkowskich m. in. w zakresie: wsparcia wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw, również tych dużych; realizacji gospodarki niskoemisyjnej, poprawy bezpieczeństwa energetycznego; rozwoju sektora usług nowoczesnych; rozwoju infrastruktury transportowej przyjaznej środowisku poza siecią TEN-T; powiązania aktywnego włączenia społecznego z rynkiem pracy; zapewnienia zdrowych zasobów pracy, aktywnego i zdrowego starzenia się społeczeństwa; rozwoju turystyki, infrastruktury kulturowej i edukacji kulturowej oraz społecznych kompetencji kultury; a także innych działań sektorowych, jeżeli przyczyniają się one do osiągnięcia celów strategicznych UE.

Rząd RP przychylił się także propozycji, która pojawiła się w toku dotychczasowych negocjacji w zakresie stworzenia **odrębnego celu tematycznego poświęconego wymiarowi terytorialnemu**, który sankcjonowałby możliwość realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych (*Integrated Territorial Investments - ITI*) z udziałem EFRR i inicjatyw rozwoju kierowanych przez społeczeństwa lokalne (*Community-led local development - CLLD*) z udziałem wszystkich funduszy WRS. W ramach takiego celu istniałaby możliwość realizacji pozostałych celów tematycznych.

Ponadto, zgodnie z zasadą prostoty i przejrzystości systemu, przepisy rozporządzeń powinny jasno wprowadzać w projekcie WRS zapisy przedstawiające powiązanie poszczególnych priorytetów (priorytetami inwestycyjnymi/priorytetami rozwoju obszarów wiejskich) z realizacją celów tematycznych, co jest istotne zarówno w kontekście przygotowania Kontraktu jak i dla zapewnienia spójnej metodologii monitorowania realizacji celów tematycznych na poziomie UE. W przypadku polityki spójności ważne jest również wskazanie powiązania **celów tematycznych z kategoriami interwencji** które stanowią nie tylko narzędzie monitoringu, ale również instrument programowania strategicznego.

Rząd RP pragnie także zauważyć, że **wskaźniki** przyporządkowane do każdego z celów tematycznych powinny być odpowiednio przełożone na wskaźniki monitorowania dla każdego z funduszy WRS. Monitorowanie strategiczne nie powinno koncentrować się głównie na realizacji 5 celów strategii *Europy 2020* (tzw. *headline targets*), ale również na celach poszczególnych polityk, powiązanych z *Europą 2020*.

WARUNKOWOŚĆ DLA PODNIESIENIA SKUTECZNOŚCI

Warunkowość *ex-ante*

Zdaniem Rządu RP celem warunkowości *ex-ante* powinno być **podniesienie skuteczności wsparcia z polityki spójności poprzez zapewnienie warunków kluczowych dla sukcesu Programów już na początku ich realizacji**. Propozycja Komisji zmierza do stworzenia spójnego i wspólnego dla wszystkich państw członkowskich katalogu warunków wstępnych, co przyczyni się do równego ich traktowania i przygotowania gruntu pod inwestycje unijne. Wpłynie również na zwiększenie przejrzystości całego procesu programowania i pozwoli na uniknięcie sytuacji, gdy podczas negocjowania PO lub ich realizacji pojawiają się ze strony KE coraz to nowe warunki do spełnienia. Rząd RP ma nadzieję, że warunkowość *ex-ante* stanie się ważnym elementem dobrego programowania strategicznego we wszystkich państwach członkowskich.

Jednocześnie Rząd RP pragnie podkreślić, że lista warunków i kryteria ich spełnienia przedstawione w **załączniku IV wymaga weryfikacji** pod kątem ich rzeczywistego powiązania z polityką spójności. Powinna ona być punktem wyjścia do negocjacji między państwem członkowskim a Komisją w celu dobrania ich do danego kontekstu rozwojowego, celów specyficznych danego Programu – warunki *ex-ante* muszą być rzeczywistymi czynnikami sukcesu inwestycji współfinansowanych przez poszczególne fundusze WRS, a nie sposobem na realizację innych polityk unijnych. W związku z tym, wskazanym wydaje się aby ewaluacja *ex-ante* obejmowała swym zakresem ocenę dotyczącą warunków *ex-ante*. Na podstawie wstępnej ich oceny, Rząd RP pragnie wyrazić **obawy, że niektóre z warunków wydają się ingerować w obszar kompetencji wyłącznych państw członkowskich, a także w system dokumentów strategicznych i operacyjnych w zakresie polityk krajowych**. Dlatego Rząd RP widzi potrzebę dokonania szczegółowego przeglądu zaproponowanych warunków i kryteriów ich spełnienia, który powinien mieć na celu zwiększenia ich przejrzystości oraz zidentyfikowanie warunków o prawdziwej wartości dodanej. Jej udoskonalenie powinno mieć też na celu ograniczenie ewentualnych dodatkowych kosztów administracyjnych do koniecznego minimum, pełne uwzględnienie zasady subsydiarności oraz specyfiki i podziału kompetencji we wszystkich państwach członkowskich. Rząd RP dostrzega również potrzebę zapewnienia jak największej zbieżności w podejściu i nazewnictwie między warunkami *ex-ante* w polityce spójności i dotyczących EFRROW i EFRM oraz wyeliminować niepotrzebne powtórzenia.

Również przepisy ogólne dotyczące zastosowania warunkowości *ex-ante* oraz ewentualnych sankcji wymagają dopracowania. W tym kontekście, **wyjaśniona powinna zostać rola ogólnych i tematycznych warunków *ex-ante***. Rząd RP uważa, że spełnienie odpowiednich warunków ogólnych – ze względu na ich horyzontalną naturę – powinno być wykazane i zapewnione na poziomie Kontraktu, a nie poszczególnych Programów. Jeżeli działania w celu realizacji warunku tematycznego powinny być podjęte na poziomie krajowym i dotyczą więcej niż jednego

Programu – bez względu na to, czy chodzi o programy PS czy o programy EFRROW i EFMR - również one powinny być zawarte w Kontrakcie. Natomiast w samym Programie powinny być ujęte tylko warunki tematyczne dla niego specyficzne. Proponowane wyżej rozwiązania mają na celu uniknięcie sytuacji, w której regiony będą dotknięte unijnymi sankcjami za to, że odpowiednie instytucje na poziomie krajowym nie sprostają podjętym zobowiązaniom w zakresie wypełnienia warunków *ex-ante* dla Programów regionalnych lub rozwoju obszarów wiejskich. Umieszczenie tego typu zobowiązań w Kontrakcie powinno zapewnić odpowiednie poczucie odpowiedzialności wszystkich kompetentnych instytucji za spełnienie uzgodnionych warunków wstępnych.

Wskazana **data realizacji** wszystkich odpowiednich warunków zaproponowana przez Komisję jest w ocenie Rządu RP właściwa. Zasadna jest również propozycja KE, aby **niewypełnienie uzgodnionych zobowiązań** w zakresie spełnienia warunków wstępnych prowadziło do zawieszenia części lub całości płatności pośrednich KE dla danego Programu. Zamiast bezterminowego zawieszenia warto jednak zastanowić się nad zastosowaniem wstrzymania płatności pośrednich na 6 miesięcy, które następnie może przekształcić się w zawieszenie, jeżeli państwo członkowskie nie podejmie odpowiednich działań w zakresie spełnienia uzgodnionych zobowiązań. Rząd RP natomiast **nie akceptuje propozycji KE, aby niewypełnienie uzgodnionych zobowiązań w zakresie spełnienia warunków wstępnych prowadziło do zawieszenia części lub całości płatności pośrednich KE dla danego Programu już przy jego przyjmowaniu**. Skoro plan działań na rzecz wypełnienia odpowiednich warunków wstępnych i ich harmonogram jest elementem składowym Programu i Kontraktu, które zostały zaakceptowane przez KE, to decyzja KE o zawieszeniu płatności na samym początku okresu byłaby wyrazem nieufności wobec państwa członkowskiego i jego chęci do wypełnienia przyjętych zobowiązań. Ponadto, Rząd RP obawia się, że taka decyzja KE byłaby podejmowana w sposób arbitralny, traktując poszczególne państwa członkowskie w nierówny sposób. .

Ocena postępów i rezerwa wykonania

Rząd RP co do zasady **popiera instrument oceny wyników oraz rezerwy wykonania na poziomie krajowym**. Ocena postępów (*performance framework*) powinna być metodą programowania strategicznego, zgodnie z którą cele określone dla każdego Programu⁴ każdej osi priorytetowej będą wyrażone w sposób mierzalny (odpowiednie wskaźniki), odzwierciedlający koncentrację tematyczną wsparcia funduszy oraz przyjętą logikę interwencji. Przy okazji przeglądu śródkresowego powinna umożliwić dokonanie oceny czy proces implementacji jest na dobrej drodze do osiągnięcia celów końcowych priorytetów oraz Programu.

Wskaźniki na poziomie priorytetów powinny być ściśle powiązane z zaplanowanymi działaniami, dlatego powinny być dobrane w indywidualny sposób. Ze względu na różnorodność działań podejmowanych przez fundusze WRS oraz przyświecających im celów operacyjnych, należy **dać państwom członkowskim swobodę w doborze wskaźników (Załącznik I do rozporządzenia ogólnego)**, które najlepiej odzwierciedlą przyjętą dla każdego programu „teorię zmiany”. Dlatego Rząd RP popiera możliwość wskazania pewnego etapu realizacji projektów jako

⁴ Dla funduszy PS kamienie milowe oraz cele kocowe będą określone na poziomie osi priorytetowej, a w przypadku programów ROW kamienie milowe będą określone na poziomie priorytetów, a cele końcowe na tzw. focus areas.

celu pośredniego, np. gotowe dokumentacje dla projektów, określona część dużych projektów przedstawionych do oceny KE, określony poziom zakontraktowania Programu. Jednocześnie dotychczasowe doświadczenie pokazuje, że po czterech latach realizacji Programów bardzo trudne, a zazwyczaj wręcz niemożliwe jest wykazania ich rezultatów i dlatego nie zgadza się z narzuconą przez KE koniecznością zastosowania wskaźników rezultatu w perspektywie 2018 roku – ich zastosowanie może być tylko dobrowolne. Zdaniem Rządu RP warto dodać do rozporządzenia ogólnego definicję pojęcia „rezultat” – inaczej rozumianego w ramach oceny postępów, a inaczej w ramach ewaluacji. W kontekście oceny postępów rezultaty powinny być rozumiane jako bezpośrednie efekty wdrożonych projektów. Z kolei dla celów ewaluacji warto to pojęcie rozszerzyć i badać również wskaźniki kontekstowe, uwzględniające wpływ czynników zewnętrznych, a wnioski wynikające z ich analizy powinny zostać wzięte pod uwagę przy programowaniu kolejnej perspektywy po 2020 r.

Ponadto, Rząd RP ma również nadzieję, że Komisja nie będzie wymagać wykorzystania wspólnych wskaźników kluczowych dla celów pośrednich i końcowych. Instrument oceny postępów tylko wtedy okaże się skutecznym narzędziem, jeżeli będzie przewidywał indywidualne podejście do każdego Programu. Lista wspólnych wskaźników kluczowych ma inne zadanie do spełnienia – powinna być wykorzystana jedynie dla celów monitorowania efektów PS na poziomie KE i ewaluacji.

Rząd RP uważa, że **rola wskaźników finansowych w ocenie postępów powinna być ograniczona**, ponieważ mogą one odciągnąć uwagę od rzeczywistych osiągnięć i skupić ją na poziomie absorpcji. To z kolei będzie zachęcało do realizacji projektów najłatwiejszych, a nie najważniejszych z punktu widzenia celów strategicznych. Tempo absorpcji środków powinno być monitorowane w ramach standardowej sprawozdawczości.

Rząd RP **popiera dwukrotny przegląd postępów w zakresie osiągania kroków milowych – w 2017 i 2019 roku**. Jednak obecne przepisy są nieprecyzyjne i tworzą szerokie pole dla uznaniowości i nierównego traktowania państw członkowskich przez KE przy ocenie postępów. Dlatego należy wyjaśnić, co się dzieje w przypadku przeglądu w roku 2017 i 2019 i wydania rekomendacji KE. Rząd RP proponuje, aby dopiero ich zignorowanie przez państwo członkowskie prowadziło do zawieszenia części lub całości płatności dla danego programu operacyjnego. Pełne ich wypełnienie powinno być wzięte pod uwagę przez KE podczas ewentualnego rozpatrywania możliwości zawieszenia płatności w późniejszym okresie i uznane, jako oznaka dobrej woli ze strony państwa członkowskiego. Należy pamiętać, że niezależnie od jakości zastosowanych wskaźników na ostateczne osiągnięcie wyznaczonych celów mogą mieć wpływ również czynniki zewnętrzne, będące poza wpływem instytucji zarządzającej programem, takie jak kryzys finansowy czy klęski naturalne.

Jeżeli chodzi o propozycję **rezerwy wykonania**, to obecna propozycja KE jest bliższa postulatowi Polski wyrażonemu w aktualizacji stanowiska RP nt przyszłości PS z 18 sierpnia 2010 r., czyli odejściu od porównywania Programów realizowanych przez wszystkie państwa członkowskie w konkurencji o środki rezerwy.

Jednak **Rząd RP nie zgadza się na to, aby KE nakładała korekty finansowe w przypadku gdy raport końcowy z realizacji Programu wykaże poważne odstępstwa od uzgodnionych kroków milowych i celów** – utrata środków z przyznanej koperty narodowej z tego tytułu jest

nie do zaakceptowania. Sprzeciw wobec nakładania korekt finansowych wynika z tego, że zastosowanie ich na tak późnym etapie wdrażania oznacza w praktyce korektę netto i nieodwołalną utratę środków przez państwo członkowskie. Wydaje się, że tak poważne odstępstwo od wyznaczonych celów nie pozostanie niezauważone w ramach przeglądów w roku 2017 i w 2019. Rząd RP obawia się, że możliwość częściowej utraty środków na końcu okresu programowania może mieć skutki odwrotne do zamierzonych i spowodować asekuracyjne zaniżanie celów końcowych w trakcie programowania.

W przypadku programów EWT, Rząd RP zgadza się z propozycją KE, aby również dla nich wyznaczyć cele pośrednie i końcowe i w ten sposób ukierunkować je na rezultaty. Rząd RP popiera przy tym wyłączenie ich z mechanizmu rezerwy wykonania, ale nie zgadza się z propozycją KE, aby podlegały one ewentualnym sankcjom finansowym. Programy EWT są wdrażane we współpracy z innymi państwami i dlatego nie jest możliwe jednoznaczne określenie odpowiedzialności ani za sukces ani za porażkę w osiąganiu wyznaczonych wskaźników. Objęcie ich sankcjami finansowymi jeszcze bardziej skomplikuje ich wdrażanie i podniesie ryzyko z nim związane – a to odbije się niekorzystnie na tych programach, których europejska wartość dodana jest niezaprzeczalna.

Rząd RP opowiada się za propozycją wyrażoną we wspólnym liście prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy i Kanclerz Niemiec Angeli Merkel do Przewodniczącego Rady Europejskiej, Hermana van Rompuy'a z dnia 17 sierpnia 2011 roku na temat sposobów wzmocnienia unijnego zarządzania gospodarczego i utworzenia ze środków anulowanych (*decommitments*) funduszu zarządzanego przez KE i przeznaczonego na innowacyjne projekty rozwojowe. Podobny pomysł został przedstawiony przez Polskę w dotychczasowym stanowisku nt przyszłości polityki spójności po 2013 r.

W związku z bardzo poważnym zaostreniem zasady n+ w stosunku do uregulowań 2007-2013, oznaczającym poważne zagrożenie dla możliwości absorpcji dużej alokacji oraz wprowadzaniu poważnego ryzyka korekt netto a jednocześnie zaproponowaniem wymagających i ryzykownych rozwiązań związanych z koncentracją na wynikach PS, należy **dążyć do ograniczania stosowania korekt, likwidacji korekt netto oraz zwiększeniu elastyczności zasady n+2 w kierunku zasady n+3**. Jedynie dzięki temu będzie możliwa koncentracja na efektach PS a nie tylko tempie absorpcji.

Warunkowość makroekonomiczna

Rząd RP od początku dyskusji na temat reformy systemu zarządzania gospodarczego, jednoznacznie opowiedział się za jego wzmocnieniem i w sposób aktywny brał udział w debacie unijnej mającej na celu zidentyfikowanie najbardziej skutecznych rozwiązań. Rząd RP widzi możliwość wykorzystania budżetu unijnego w tym celu, ale pod warunkiem, że będzie to mechanizm równy, sprawiedliwy i w proporcjonalny sposób obciążający wszystkie państwa członkowskie, oraz który rzeczywiście przyczyni się do prowadzenia rozważnych polityk gospodarczych w państwach członkowskich, mających na uwadze stabilność całej Unii. Niestety tych kryteriów nie spełnia – w ocenie Rządu RP – propozycja Komisji.

Objęcie warunkowością makroekonomiczną tylko 5 funduszy unijnych WRS sprawia, że największe obciążenie będzie spoczywać na ich największych beneficjentach (UE-12), które w

największym stopniu potrzebują wsparcia unijnego w realizacji celów strategii *Europa 2020*. Wybiórcze podejście do funduszy unijnych, oznacza wybiórcze traktowanie państw członkowskich. Dlatego Rząd RP **popiera dalsze poszukiwanie takiego sposobu wykorzystania budżetu unijnego, który w sposób równomierny rozłoży poczucie odpowiedzialności za stabilność makroekonomiczną Unii na wszystkie państwa członkowskie**. Po znalezieniu takiej podstawy, będzie możliwe ustalenie maksymalnego pułapu ewentualnej sankcji jako % DNB danego państwa członkowskiego w odniesieniu do środków z budżetu unijnego.

Odnosząc się w sposób szczegółowy do propozycji KE, zakłada ona, że wprowadzenie zmian w Kontrakcie i Programach może przyczynić się do poprawy sytuacji makroekonomicznej państw członkowskich – jest to wątpliwe i wymaga zwrócenia się do KE z prośbą o przedstawienie przykładów tego typu zmian. Zdaniem Rządu RP raczej odwrotna sytuacja jest możliwa, tzn. z powodu złej sytuacji makroekonomicznej konieczna może być szybka zmiana KP i Programów, aby pomimo tego kontynuować realizację Programów. Nadmierny deficyt, rosnące zadłużenie państwa często w pierwszej kolejności odbija się na unijnych przedsięwzięciach współfinansowanych ze środków UE, więc wprowadzenie takich przepisów mogłoby ułatwić utrzymanie tempa realizacji Programów, zapewnienie jej skuteczności i efektywności nawet w okresie kryzysu. Dlatego lepszym podejściem od zaproponowanego przez KE byłoby takie, które przewidywałoby w takich sytuacjach ułatwienie procedury zmiany KP i Programu z inicjatywy państwa członkowskiego oraz wsparcie eksperckie ze strony KE i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI).

Ponadto, Rząd RP jest **przeciwny konieczności wprowadzania zmian w Kontrakcie i PO na podstawie zaleceń Rady dla poszczególnych państw członkowskich** (*Country-specific recommendations*). Dotyczą one realizacji Zintegrowanych Wytycznych, które obejmują szeroki zakres polityk unijnych i krajowych i odnoszą się do Krajowych Programów Reform i Programów Konwergencji/Stabilności. Oznacza to, że często dotyczą reform strukturalnych, wrażliwych z punktu widzenia społecznego i politycznego. Sprzeciw Rządu RP wynika po pierwsze z tego, że fundusze WRS są tylko część instrumentów unijnych, uczestniczących w realizacji Zintegrowanych Wytycznych, a ich rola w tym zakresie jest różnie definiowana przez poszczególne państwa członkowskie – w zależności od ich punktów startowych, specyfiki rozwojowej oraz systemu polityk krajowych. Zalecenia nie odnoszą się więc w sposób bezpośredni ani do polityki spójności ani do pozostałych funduszy WRS. Po drugie, zalecenia pojawiają się co roku i Rząd RP obawia się, że co roku będzie musiał odpowiednio dostosowywać do nich Kontrakt i Programy – jest to nie do pogodzenia z zasadą wieloletniego i długofalowego programowania wsparcia z funduszy WRS. Jednak warto przy okazji podkreślić, że Rząd RP jest **otwarty na przedstawianie przez Komisję rekomendacji w zakresie usprawnienia realizacji polityki spójności w Polsce w zakresie przeglądów śródk okresowych przewidzianych dla tej polityki** – ale nie w ramach ww. zaleceń, których zakres jest zbyt ogólny i które pełnią inną, jasno sprecyzowaną funkcję dla Krajowych Programów Reform. Rząd RP nie dostrzega również bezpośrednich powiązań między funduszami WRS a realizacją Programów Konwergencji lub Stabilności – z wyłączeniem FS, gdzie to powiązanie jest jasno wskazane w TFUE.

Podobnie, Rząd RP nie dostrzega także powiązań między zmianami w Kontrakcie czy Programach a zniwelowaniem nadmiernego deficytu. W świetle tego, że w chwili obecnej tylko 4 państwa członkowskie nie są objęte procedurą nadmiernego deficytu, proponowany przez KE przepis pozostałby albo martwą literą, albo spowodowałby poważne opóźnienia i utrudnienia w realizacji Programów.

Rząd RP pragnie wyrazić obawy, że **zawieszenie części lub całości płatności lub zobowiązań może wywołać niepożądane skutki**, wzmacniają niekorzystne trendy cykliczne i utrudniając jednocześnie przywrócenie równowagi makroekonomicznej jak i skuteczną realizację Programów. Zawieszenie płatności może niekorzystnie odbić się albo na beneficjentach, albo na budżecie danego państwa członkowskiego. W związku z tym Rząd RP postuluje, aby ograniczyć ewentualne zachęty negatywne do zawieszenia części lub całości zobowiązań.

EWALUACJA DLA LEPSZYCH DOWODÓW I REZULTATÓW

Rząd RP z zadowoleniem odnotowuje wzrost znaczenia ewaluacji jako ważnego instrumentu wdrażania polityki spójności i popiera działania Komisji zmierzające w tym kierunku. Zapisy nowych rozporządzeń stwarzają szansę dla **lepszego wykorzystania ewaluacji do podnoszenie skuteczności i efektywności polityki spójności**. Niemniej jednak część zapisów rozporządzeń dotyczących ewaluacji wymaga niewielkich zmian lub doprecyzowania.

Koniecznym jest **rozszerzenie zastosowanej w rozporządzeniach definicji ewaluacji** ponieważ zaproponowany przez Komisję zakres ewaluacji jest zbyt wąski. Pozostanie przy obecnym zapisach skutkowałoby ograniczeniem możliwości prowadzenia badań ewaluacyjnych na poziomie strategicznym. W związku z tym Rząd RP postuluje rozszerzenie przedmiotu ewaluacji o Kontrakt Partnerski a nie tylko ograniczanie jej do zakresu Programu.

Rząd RP popiera propozycje Komisji dotyczące upubliczniania wyników ewaluacji. Propozycje Komisji wymagają doprecyzowania z uwagi na wrażliwy charakter niektórych danych zawieranych w raportach ewaluacyjnych, w tym w szczególności danych osobowych. Rząd RP proponuje, aby co do zasady raporty ewaluacyjne były upubliczniane w całości mając jednak na uwadze krajowy porządek prawny w tym zakresie.

Rząd RP popiera wysiłki Komisji Europejskiej zmierzające do zapewniania niezależności i obiektywności procesu ewaluacji ale wyraża **wątpliwość co do konieczności zachowania bezwzględnej funkcjonalnej niezależności ewaluatorów**. Propozycje Komisji skutkować będą brakiem możliwości realizacji tzw. ewaluacji wewnętrznych przez ekspertów funkcjonujących w ramach instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie programów operacyjnych. Rząd RP proponuje, aby co do zasady badania ewaluacyjne były realizowane przez niezależnych ekspertów, jednak by nie był to wymóg bezwzględnie obowiązujący.

Propozycja Komisji dotycząca konieczności przygotowywania planów ewaluacji na cały okres wdrażania programów operacyjnych znajduje poparcie Rządu RP w tym zakresie. Jest to jeden z warunków ścisłego powiązania ewaluacji z procesami programowania i wdrażania interwencji podejmowanych w ramach realizacji polityk spójności. Niemniej jednak konieczne jest w tym przypadku zachowanie **pewnej elastyczności pozwalającej na inicjowanie ewaluacji ad hoc** zgodnie z bieżącym zapotrzebowaniem.

Rząd RP sceptycznie odnosi do wymogu przygotowania raportu podsumowującego wyniki ewaluacji i dostarczenia do Komisji do 31 grudnia 2020 r. W opinii Rządu RP raport dostarczony w ww. terminie będzie posiadał niską użyteczność. We wskazanym terminie nie będzie możliwości przeprowadzenia kompleksowej oceny efektywności i skuteczności interwencji podejmowanych w ramach polityki spójności. Jednocześnie jest to termin zbyt późny aby wnioski zawarte w raporcie mogły zostać wykorzystane na użytek programowania w okresie po 2020 r. Rząd RP proponuje kompromis polegający na wprowadzeniu obowiązku przygotowania **raportu podsumowującego wyniki ewaluacji i dostarczeniu go razem ze sprawozdaniem końcowym w 2023 r. przesuwając zarazem termin przygotowania przez Komisję raportu z ewaluacji na 31 grudnia 2024 r.** (tak by możliwe było wykorzystanie wyników badań z Państw Członkowskich w badaniu Komisji).

INSTRUMENTY WSPIERAJĄCE ROZWÓJ TERYTORIALNY I LOKALNY

Rząd RP z zadowoleniem odnosi się do większego uwzględnienia podejścia terytorialnego w przedstawionych przez KE propozycjach legislacyjnych dzięki zaproponowanym instrumentom wsparcia: CLLD oraz ITI. Szczególne zadowolenie budzi fakt **wzmocnienia wymiaru miejskiego w ps**, o co zabiegała strona polska oraz **rozwoju lokalnego we wszystkich funduszach WRS**. Podejście terytorialne mogłoby być skutecznym sposobem osiągania celów UE poprzez połączenie podejścia odgórnego z unikalnym potencjałem zróżnicowanych terytoriów UE oraz interesów społeczności lokalnej. Dlatego, zdaniem Rządu RP wymiar terytorialny polityki spójności będąc wspierany przez wykorzystanie określonych narzędzi wykracza poza te instrumenty i powinien być uwzględniony we wszystkich aspektach polityki spójności.

W opinii Rządu RP dalszych wyjaśnień i doprecyzowania wymagają zasady tworzenia i implementacji tych proponowanych instrumentów rozwoju terytorialnego oraz potrzebne jest wskazanie różnic między nimi. Należy unikać sytuacji, kiedy różne instrumenty wspierające społeczność lokalną adresowane zarówno do obszarów miejskich, wiejskich czy funkcjonalnych będą się na siebie nakładały. Prowadzić to może do powielania przeprowadzonych działań, zwiększenia obciążeń administracyjnych, skomplikowania procedur zarówno dla państw członkowskich jak i beneficjentów oraz rozmycia odpowiedzialności z tytułu wydatkowania środków PS.

Doceniając fakt, że propozycje Komisji dążą do większej koordynacji działań na rzecz rozwoju terytorialnego i lokalnego finansowanych ze wszystkich funduszy WRS oraz mając na celu ułatwienie zarządzania i wdrażania Programów na poziomie państw członkowskich, Rząd RP zwraca szczególną uwagę na konieczność skoordynowania na poziomie KE sposobów i zasad realizacji działań wynikających z przepisów poszczególnych rozporządzeń. Wprowadzenie **jednolitego systemu wdrażania instrumentów o podobnych celach finansowanych ze wszystkich funduszy WRS**, ułatwi i uprości korzystanie z tych instrumentów. Biorąc pod uwagę zróżnicowane potencjały i potrzeby regionów UE zastosowanie mechanizmów na rzecz rozwoju terytorialnego powinno zależeć od uwarunkowań poszczególnych terytoriów. Dlatego też wykorzystanie tych instrumentów powinno należeć do decyzji Państwa Członkowskiego czy Instytucji Zarządzającej Programem.

Zdaniem Rządu RP przepisy dot. funkcjonowania CLLD w ramach poszczególnych funduszy WRS są niejasne. Dlatego, by w pełni ocenić charakter i użyteczność CLLD należy wyjaśnić szereg wątpliwości, m.in. związanych z typem terytorium, jakiego ma dotyczyć. Obecne zapisy rozporządzeń wskazują, że CLLD przeznaczony jest dla obszarów, które mają niewielką liczbę mieszkańców i obejmują geograficznie nieduży teren. Dopiero na etapie przygotowania przez KE aktu delegowanego, ma zostać dookreślona definicja obszaru dla CLLD. Niejasne są również relacje pomiędzy LEADER a CLLD oraz funkcjonowanie Lokalnych Grup Działania (*Local Action Group - LAG*) w ramach polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej.

Dodatkowo, według Rządu RP zaproponowana obecnie **formuła wdrażania CLLD jest dosyć skomplikowana**, co w kontekście zaostrzenia zasady n+ oraz zwiększenia ryzyka korekt netto może zniechęcać państwa członkowskie do jego wdrażania. Wyznaczony na opracowanie strategii rozwoju lokalnego (LDS) termin do końca 2015 r. wydaje się być nierealny ze względu na konieczność wcześniejszego przygotowania całej legislacji UE, krajowej oraz zatwierdzenie programów przez KE, a następnie spełnienie przez LDS kryteriów poszczególnych funduszy i dokonanie wyboru przez zaangażowane IZ. Rząd RP proponuje więc, aby powiązać wybór LDS z zatwierdzeniem programu, np. nie później niż 2 lata od jego zatwierdzenia. Ponadto, dla efektywnego wykorzystywania CLLD konieczne jest także doprecyzowanie przez KE jego aspektów wdrożeniowych, tj.: zasady wyboru funduszu wiodącego, tworzenie podmiotów realizujących LDS, skład i funkcjonowanie LAG (w tym możliwość i sposób delegowania zadań Instytucji Zarządzającej), sposób akceptowania i system instytucjonalny wielofunduszowych LDS.

Ponadto, Rząd RP wyraża sceptycyzm wobec propozycji, aby żadna z grup interesu wchodząca w skład LAG nie reprezentowała więcej niż 49% głosów. Może prowadzić to do sytuacji, w której władza publiczna odpowiadająca za realizację celów wskazanych w Kontrakcie /Programie oraz prawidłowe wydatkowanie środków, pozbawiona zostanie możliwości podejmowania ostatecznej decyzji.

Rząd RP popiera co do zasady możliwość realizacji **działań zintegrowanych w ramach ITI**, jednak instrument ten powinien móc być zastosowany nie tylko w odniesieniu do samych miast, ale i ich obszarów funkcjonalnych. Z punktu widzenia promowania podejścia terytorialnego do rozwoju ITI wydaje się być pomocnym instrumentem, jednak konieczne jest doprecyzowanie przez KE jego mechanizmów wdrożeniowych. Jednocześnie, Rząd RP zauważa, że przy zachowaniu monofunduszowości istnieje ryzyko ograniczenia możliwości wsparcia w ramach ITI. Dobrym rozwiązaniem byłoby wyodrębnienie w każdym z Programów oddzielnych priorytetów na ITI, z których można by realizować interwencje mieszczące się w pozostałych priorytetach danego programu. Takie rozwiązanie wymagałoby jednak wprowadzenia w Art. 9 dodatkowego celu tematycznego, o czym była mowa w części Stanowiska dotyczącej koncentracji tematycznej.

Propozycje KE w zakresie zastosowania powyższych instrumentów wspierających rozwój terytorialny, lokalny i miejski w ramach programów EWT wydają się korzystne, jednak Rząd RP podkreśla potrzebę wyjaśnienia szczegółów ich funkcjonowania w przypadku współpracy terytorialnej, co umożliwi dalszą ich analizę.

SYSTEM WDRAŻANIA FUNDUSZY WRS

Rząd RP co do zasady popiera zaproponowaną przez KE koncepcję systemu wdrożeniowego dla funduszy WRS, zakładającą – zgodnie z polskimi postulatami - dążenie do zorientowania na rezultaty i uproszczenia systemu. Jednocześnie szczegółowa analiza propozycji pozwala stwierdzić, że wiele z nich wydaje się niespójnych i nierealnych, stąd Rząd RP uważa za konieczne ich doprecyzowanie i **rewizję pod względem praktycznego zastosowania**.

Rząd RP zgłasza zastrzeżenie, że w przypadku PS propozycje KE dotyczące przyśpieszenia dotychczasowego tempa realizacji PO (zastrzeżenia zasady n+ do n+2) oraz wzmocnienia systemu kontroli i korekt finansowych nakładanych na beneficjentów i państwa członkowskie w celu zmniejszenia poziomu popełnianych błędów, w praktyce wykluczają się z jednoczesnym dążeniem do zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów oraz zwiększenia efektywności polityki spójności. Wynika to z faktu, że równoległa realizacja powyższych celów nie jest możliwa w tym samym czasie i przy jednoczesnej reformie systemu instytucjonalnego i systemu rozliczeń. Narzucone szybsze tempo wdrażania, które będzie wymuszone groźbą utraty środków (n+2) rodzi ryzyko zwiększania poziomu błędów. Zaostrzenie sankcji w przypadku wszystkich funduszy WRS za popełniane błędy wynikające z postulowanego przez KE systemu korekt netto (tj. takich, w wyniku nałożenia których uwolnione środki nie mogą być ponownie wykorzystane przez państwo członkowskie – nieodwracalna starta) oznacza zaś konieczność zaostrzenia systemu kontroli przez państwo członkowskie i w rezultacie - **zwiększenia obciążeń administracyjnych nakładanych na beneficjentów. Doprowadzi to więc do sytuacji, w której system implementacyjny funduszy WRS będzie koncentrować się na zapewnieniu szybkiego wydatkowania i unikaniu błędów, a nie na głównym celu, tj. osiągnięciu rezultatów oraz realizacji celów strategii Europa 2020**. W praktyce taki system będzie wymuszał realizację projektów najłatwiejszych, których czas przygotowania i realizacji nie będzie długi, a nie działań ambitnych, innowacyjnych, nowotarskich (a tym samym ryzykownych), ale potencjalnie mogących przynieść największą wartość dodaną.

System zarządzania i kontroli

Rząd RP popiera zaproponowaną architekturę instytucjonalną funduszy PS i ewolucyjny charakter modyfikacji tego systemu w stosunku do okresu programowania 2007-2013. W szczególności **pozytywnie odnosi się do wprowadzenia możliwości utrzymania - w ramach programów celu *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia* - funkcji Instytucji Certyfikującej**, stanowiącej jeden ze szczebli weryfikacji poprawności wdrażania PS, której istnienie przynosi wymierną wartość dodaną w państwach członkowskich o dużej alokacji.

W zakresie systemu zarządzania i kontroli funduszy WRS, **Rząd Polski opowiada się za proporcjonalnym podziałem odpowiedzialności pomiędzy instytucje krajowe i KE**, w szczególności w kwestiach audytu i stosowania zasad: współzarządzania (*shared management*) oraz jednokrotnego audytu (*single audit principle*). W przypadku tej pierwszej, **Rząd RP zdecydowanie opowiada się za proporcjonalnym podziałem praw i obowiązków KE oraz państw członkowskich**. Równoległe ze zwiększaniem zakresu odpowiedzialności politycznej państw członkowskich w ramach funduszy WRS, w szczególności przed Parlament Europejski i Europejski Trybunał Obrachunkowy - ETO (np. poprzez proces akredytacji, deklaracje

zarządcze składane przez instytucje zarządzające, zwiększenie roli instytucji audytowej w ramach rozliczeń rocznych z KE, raporty roczne przedstawiane KE na poziomie krajowym, podsumowujące deklaracji zarządczych) należy proporcjonalnie przededefiniować uprawnienia w tym zakresie KE oraz utrzymać system korekt finansowych w niezmienionym kształcie w stosunku do obecnej perspektywy. Rząd RP oczekuje **od KE odgrywania przede wszystkim roli strategicznego doradcy i koordynatora w procesie wdrażania PS, a także podmiotu, który będzie dokonywał oceny jej skuteczności.** W przypadku audytu zaś, główny ciężar odpowiedzialności powinien zostać przeniesiony na państwa członkowskie i ETO.

Rząd RP podchodzi z rezerwą do objęcia programów EWT procedurą odwoławczą w formie zaproponowanej przez KE (art. 63 ust. 3). W tym przypadku mogą pojawić się trudności prawne związane ze wskazaniem niezależnej instytucji, która byłaby odpowiedzialna za rozpatrzenie takich odwołań (rozstrzygnięcia odwołań dotyczyłyby działań podejmowanych na podstawie różnych porządków prawnych poszczególnych państw uczestniczących we wdrażaniu programów, bowiem specyfiką EWT jest realizacja projektów na obszarze kilku państw) stąd potrzebne jest dostosowanie ww. procedury do specyfiki programów Europejskiej współpracy terytorialnej.

Rząd RP docenia propozycje KE w zakresie dążenia do **proporcjonalnego systemu kontroli w ramach PS poprzez możliwość zaniechania kontroli pojedynczych projektów w przypadku pozytywnych opinii Instytucji Audytowej (IA) oraz wyrażonego przez KE zaufania do jej opinii,** gdyż umożliwi to sukcesywne zdejmowanie ciężaru administracyjnego z beneficjentów. W opinii Rządu RP, biorąc pod uwagę doświadczenia z okresu programowania 2007-2013, można zaproponować również możliwość prowadzenia przez KE audytów poszczególnych projektów jedynie w sytuacji, gdy opinia audytowa krajowej IA wskaże na występowanie poważnych niesprawności lub gdy KE uzna, że nie może polegać na wynikach pracy krajowej IA. Takie rozwiązanie pozwoli na wyraźne rozgraniczenia funkcji kontrolnych KE i państw członkowskich oraz uniezależni możliwość wykorzystania zasad proporcjonalności od arbitralnej propozycji KE.

System krajowej akredytacji instytucji funduszy WRS jako idea nie budzi zastrzeżeń Rządu RP, brakuje jednak wciąż rozwiązań zapewniających realną wartość dodaną takiego rozwiązania dla całego systemu wdrażania danego funduszu, które trzeba wspólnie wypracować w toku dalszej debaty nad przyszłym okresem programowania. Mając jednak na względzie specyfikę funduszy PS, EFRROW i EFMR konieczne wydaje się stworzenie dla każdego z nich odrębnych systemów akredytacji.

Rząd RP popiera działania KE mające na celu ograniczenie kosztów związanych z realizacją polityki spójności poprzez **informatyzację procesów związanych z zarządzaniem,** zwraca jednak uwagę na fakt, że system informatyczny jest jedynie pochodną założeń przyjętych w zakresie systemu wdrażania, a narzędzia IT służą jedynie wspomaganie realizacji niektórych procesów. Zasadniczym elementem pozwalającym ograniczyć koszty i zlikwidować bariery powinna być racjonalizacja i maksymalne uproszczenie zasad realizacji tej polityki.

Zarządzanie finansowe

W opinii Rządu RP należy dążyć do **jasnego zdefiniowania zasady należytego zarządzania finansami (*sound financial management*)** w odniesieniu do PS oraz określenia katalogu jej możliwych naruszeń w celu uniknięcia różnorodnych jej interpretacji przez KE i państwa członkowskie. W proponowanych przez KE przepisach zawarte jest jedynie odwołanie do nieprecyzyjnej definicji z rozporządzenia finansowego, którą - jak pokazuje doświadczenie - można interpretować bardzo szeroko.

Rząd RP z dużym zadowoleniem i satysfakcją przyjmuje przedstawione przez KE propozycje wprowadzenia rocznych zaliczek na rzecz realizacji polityki spójności w państwach członkowskich podkreślając, że będą one głównym narzędziem pozwalającym złagodzić możliwe zachwiania równowagi budżetu państwa wynikające ze znacznych zmian w systemie wzajemnych rozliczeń pomiędzy KE i państwem członkowskim. Rząd RP, dostrzega jednakże potrzebę **podniesienia poziomu wstępnych płatności zaliczkowych funduszy PS (*initial pre-financing*) do wysokości 2-2,5% rocznie** ze względu m.in. na proponowane znaczne zaostrzenie przepisów dotyczących zasady n+ .

Należy także podkreślić, że nowy system zarządzania finansowego funduszami WRS wprowadza dodatkowe obostrzenia w systemie rozliczeń pomiędzy państwem członkowskim i KE jednocześnie utrzymując w mocy obecnie istniejące, które w ocenie Rządu RP nie znajdują uzasadnienia. Do takich obostrzeń należy zasada w PS, zgodnie z którą **refundacji podlega 90% kwoty należnej z wniosku o płatność oraz rozliczenie salda końcowego (5%)** w ramach rozliczenia końcowego programu funduszu WRS. W opinii Rządu RP wstrzymanie płatności salda końcowego stanowi w przepisach rozporządzenia quasi-korektę finansową wobec państw członkowskiego, na podstawie zakładanego braku zaufania. Pozostawienie tej zasady wydaje się dodatkowo bezcelowe, a nawet sprzeczne, z nowopropionowaną zasadą rozliczeń rocznych (*annual clearance of accounts*). Dodatkowo, czas oczekiwania na płatność salda końcowego jest bardzo kosztowny dla budżetu państwa, które w tym czasie finansuje beneficjentom 5% płatności końcowej dla programów, a wypłata salda końcowego dla programów operacyjnych kumuluje się w jednym okresie poważnie obciążając w krótkim czasie budżet KE.

Rozliczenie rachunków i zamknięcie w ramach WRS

Rząd RP ze sceptycyzmem odnosi się do wprowadzenia **nowej procedury rozliczenia rachunków (*clearance of accounts*) funduszy WRS**. Rozumiejąc dążenie KE do przedstawiania rocznych rozliczeń z wydatków w formie obejmującej środki wypłacone przez KE w danym roku kalendarzowym, zharmonizowania terminów rocznych rozliczeń polityki spójności oraz przedstawiania przez KE rocznego sprawozdania finansowego przed PE, należy zwrócić uwagę na ciężar administracyjny, który nałożyć może ona na państwa członkowskie. Należy podjąć dalsze prace w celu dostosowania terminów do możliwości państw członkowskich, w szczególności zmierzające do przesunięcia terminu przedkładania dokumentów rocznych rozliczeń państwa członkowskiego co najmniej o 1 miesiąc (tj. na 1 marca) i rezygnacji z obowiązku przesyłania przez państwa członkowskie podsumowania rocznego (*synthesis report*). Szczególnego podkreślenia wymaga konieczność **rozdzielenia procedury rozliczenia rachunków od - związanego z nią - systemu korekt finansowych**. Zdaniem Rządu RP

nowowprowadzona w PS procedura rocznych rozliczeń nie może być źródłem większego narażenia na korekty finansowe, w szczególności korekty pomniejszające ogólną kwotę alokacji na PO. Wprowadzenie tych rozwiązań w ramach polityki spójności jest szczególnie niepokojące i nieadekwatne biorąc pod uwagę rodzaj realizowanych przedsięwzięć, tj. wieloletnie projekty o wysokim budżecie, w dużej części dotyczące infrastruktury i realizowane z udziałem procedury zamówień publicznych.

Rząd RP ze zrozumieniem odnosi się do proponowanych w rozporządzeniu mechanizmów przerwania oraz zawieszenia płatności w ramach funduszy WRS widząc w nich szansę na ustanowienie systemu sankcji za rzeczywiste niedostatki i nieprawidłowości stwierdzone w systemach wdrażania. Zwraca jednakże uwagę na fakt, że są one surowym narzędziem, które w konsekwencji może prowadzić do utraty części alokacji, stąd **wymagają ustanowienia bardzo konkretnych i przejrzystych kryteriów ich stosowania w celu usunięcia wszelkich znamion uznaniowości w ich stosowaniu przez KE.** Ustanowienie tych kryteriów powinno pociągać za sobą znaczące doprecyzowania w zakresie kolejności zastosowania ww. sankcji, definicji zakresu wydatków w programie, które byłyby nimi objęte w poszczególnych przypadkach oraz procedury i warunków odwołania sankcji.

Korekty finansowe w ramach PS

Rząd RP postuluje, aby w przepisach rozporządzenia ogólnego dotyczących korekt finansowych zawarte były odniesienia do precyzyjnych definicji nieprawidłowości – zamkniętego katalogu kilkunastu konkretnych naruszeń mających realny wpływ na budżet UE, które mogłyby być karane korektami. Pozostałe naruszenia, wykraczające poza wskazany katalog wymagałyby podjęcia działań naprawczych przez państwo członkowskie/ beneficjenta bez konieczności stosowania korekt finansowych..

Rząd RP stanowczo sprzeciwia się zwiększonym możliwościom nakładania przez KE korekt netto w ramach PS, poza sytuacją naruszenia zasady dodatkowości lub nieprawidłowościami zidentyfikowanymi po przedłożeniu dokumentów końcowego zamknięcia przez państwo członkowskie. **Rząd RP pragnie podkreślić, że jego sprzeciw nie wynika w żadnym stopniu z obaw co do skuteczności polskiego systemu kontroli wydatków, lecz z ogólnej filozofii dotyczącej realizacji polityki spójności zorientowanej na osiąganie rezultatów.** Korekty netto, ze swojej natury są niekorzystne dla PS jako całości, gdyż w praktyce prowadzą do zmniejszenia jej i narażają na realne ryzyko możliwość osiągnięcia stawianych przez nią celów, w tym celów Strategii „Europa 2020”. Wydaje się, że KE dysponuje innymi instrumentami przewidzianymi w projektowanych przepisach, takimi jak **mechanizmy przerwania oraz zawieszenia płatności,** poprzez które może oddziaływać na państwa członkowskie, których systemy zarządzania i kontroli są nieefektywne, bez konieczności podejmowania korekt netto zmniejszających środki dostępne dla polityki Spójności.

W opinii Rządu RP, ww. mechanizmy przerwania i zawieszenia płatności powinny stać się rozwiązaniem systemowym dla KE, korekty finansowe (niemające charakteru netto dla państwa członkowskiego) natomiast powinny stać się rozwiązaniem do korygowania nieprawidłowości w pojedynczych projektach (alokacja uwolniona w wyniku zastosowania korekty podlegałby ponownemu wykorzystaniu przez państwo członkowskie, niezależnie czy

korekta odnosi się do pojedynczego projektu czy została ekstrapolowana na pozostałe zadeklarowane już wydatki w związku z błędami o charakterze systemowym lub niepoliczalnymi).

W zakresie **programów EWT** Rząd RP zwraca jednocześnie uwagę na szczególnie problematyczną i wymagającą dalszej debaty kwestię odpowiedzialności finansowej krajów członkowskich za korekty systemowe na programie.

Kwalifikowalność wydatków i trwałość operacji

Rząd RP wyraża poparcie dla **utrzymania zasady regulowania kwalifikowalności wydatków funduszy WRS na poziomie krajowym**, pozytywnie ocenia także propozycje KE zmierzające do **szerokiego stosowania uproszczonych metod rozliczeń w ramach PS** widząc w tych rozwiązaniach szansę na zdjęcie dużego ciężaru administracyjnego z beneficjentów a także prostszego rozliczania wydatków w ramach pomocy technicznej. Rząd wyraża jednakże przekonanie o konieczności ich doprecyzowania w celu uniknięcia potencjalnych utrudnień na etapie wdrażania PO, w których podstawą certyfikacji są całkowite wydatki kwalifikowane i jednocześnie stosuje się ryczałtowe metody rozliczeń.

Rząd RP z satysfakcją przyjmuje fakt, że KE w swoich propozycjach uwzględniła zgłaszane wielokrotnie przez Polskę postulaty **uproszczeń w zakresie projektów generujących dochód**. Wprowadzenie rozwiązań ryczałtowych w tym zakresie jest niewątpliwie krokiem w dobrym kierunku, tym niemniej samo ustalenie tych stawek dla poszczególnych sektorów, czy typów projektów, które KE zamierza określić w akcie delegowanym wymaga bardzo pogłębionych analiz i dyskusji z państwami członkowskimi. W zakresie programów EWT Rząd RP podkreśla konieczność uwzględnienia ich międzynarodowej specyfiki przy uregulowaniu kwestii projektów generujących dochód.

Rząd RP docenia nowe regulacje odnoszące się do **zasad kwalifikowalności** zaproponowane w rozporządzeniu dla funduszy WRS, w szczególności z zadowoleniem przyjmuje możliwość zastosowania podwyższonej kwoty ryczałtowej oraz nowe rozwiązania w zakresie lokalizacji projektu. **Należy jednakże zwrócić uwagę na fakt, że w wielu obszarach kwalifikowalność wydatków ulega kolejnym ograniczeniom**. Przy wprowadzaniu tych ograniczeń należy rozważyć, jaki będzie ich realny wpływ na zdolności absorpcyjne beneficjentów a następnie na możliwości osiągnięcia celów programów. Szczególne **wątpliwości i sprzeciw Rządu RP budzi kwestia znaczącego ograniczenia kwalifikowalności podatku VAT**. Zmiana ta będzie miała poważne konsekwencje dla projektów ERDF i FS, dla których kwalifikowalność podatku VAT będzie w praktyce niemal całkowicie wyłączona. W praktyce oznaczać to będzie konieczność poniesienia wydatków związanych z VAT w realizowanych projektach ze środków własnych beneficjentów, co prowadzić może do zmniejszenia potencjału beneficjentów, np. samorządów do sięgania po środki UE. Kwestia VAT jest szczególnie niekorzystna także w kontekście programów EWT, dla których KE proponuje zbyt niski maksymalny poziom dofinansowania. **Rząd RP wyraża nadzieję, że kwestia kwalifikowalności podatku VAT zostanie właściwie rozważona w kontekście możliwości realizacji celów stojących przed polityką spójności oraz jej wkładu w realizację Strategii *Europa 2020***.

Celem uproszczenia i usprawnienia rozliczania wydatków w ramach Pomocy Technicznej, Rząd RP proponuje, aby **wprowadzić możliwość stosowania rozliczania ryczałtowego 25% alokacji przeznaczanej na Pomoc Techniczną w ramach funduszy PS.**

Rząd RP, doceniając utrzymanie w mocy przepisów wyłączających spod zasady trwałości projekty finansowane z EFS, wskazuje na **potrzebę skrócenia proponowanego w rozporządzeniu okresu zachowania trwałości projektu funduszy WRS** oraz powiązanie go z okresem przechowywania dokumentacji związanej z projektem. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoli zmniejszyć obciążenia zarówno po stronie beneficjentów jak i służb kontrolnych. Rząd RP będzie dążył do uproszczenia i zapewnienia jednoznaczności przepisów w zakresie trwałości w odniesieniu do projektów objętych pomocą publiczną, których obecne brzmienie może być źródłem znacznych wątpliwości.

INSTRUMENTY FINANSOWE W RAMACH FUNDUSZY WRS

Rząd RP z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w projekcie rozporządzenia ogólnego nie zawarto przepisów, które mogłyby ograniczać zakres tematyczny wykorzystania instrumentów finansowych. Jednocześnie, celem Rządu RP jest, aby ostateczny kształt przepisów pozwalał na podejmowanie przez państwo członkowskie w pełni suwerennych decyzji co do skali i zakresu wykorzystania tej formy wsparcia – w zależności od aktualnych potrzeb rozwojowych i rynkowego zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne. Przedstawiona propozycja pozwala przypuszczać, iż KE dostrzega konieczność ustanowienia **osobnej ścieżki regulacji instrumentów finansowych**, aby umożliwić ich sprawne i bezkolizyjne stosowanie. Precyzyjne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych przepisy mogą pozytywnie wpłynąć na potencjalnych beneficjentów zachęcając ich do wykorzystania instrumentów finansowych, nie tylko w dotychczas stosowanych zakresach, dlatego Rząd RP będzie dążył do maksymalnego zapewnienia pewności prawnej w tym zakresie, jak również do **stworzenia przepisów gwarantujących pełną suwerenność państw członkowskich w ustanawianiu systemów wdrażania IF.** Pozytywnie należy ocenić zachętę dla większego stosowania IF, jaką stanowi propozycja KE wskazująca na **możliwość łączenia IF** z dotacjami, dotacjami oprocentowanymi lub gwarancjami opłat dotacyjnych, jednakże w tym zakresie konieczne będzie odpowiednie doprecyzowanie przepisów, w tym z uwzględnieniem kwestii pomocy publicznej, aby uniknąć przyszłych wątpliwości interpretacyjnych i zapewnić sprawny system pozwalający na łączenie różnych form wsparcia.

Rząd RP popiera zaproponowany przez KE **obowiązek przeprowadzenia oceny *ex-ante* jako warunku umożliwiającego stosowanie IF** – tego typu analizy powinny być wymagane dla każdego instrumentu finansowego na etapie ubiegania się o dofinansowanie z funduszy. Jednakże ramy prawne spełnienia tego wymogu muszą zostać określone tak, aby nie stanowił on nadmiernego **obciążenia** dla państw członkowskich. Ponadto, oceny *ex ante* dla poszczególnych IF muszą być dokonywane w powiązaniu z wynikami analiz niezbędnych do sformułowania treści KP i poszczególnych PO, w ramach których będą znajdowały się już wstępne uzasadnienia do zastosowania IF. Dodatkowych argumentów wskazujących na zasadność stosowania IF może dostarczyć także ewaluacja *ex-ante* przygotowywana dla każdego PO i prezentująca ocenę skuteczności zaprogramowanego tam wsparcia, jak również strategię inwestycyjne wdrażania instrumentów finansowych, zawierające katalog produktów finansowych, ich planowaną alokację,

potencjalne grupy odbiorców, dźwignię finansową i rezultaty, jakie powinny zostać osiągnięte w wyniku udostępnienia kapitału zwrotnego.

Rząd RP docenia wolę Komisji Europejskiej **stworzenia systemu IF utworzonych i zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio przez KE**. Bazując na doświadczeniach obecnej perspektywy finansowej należy przypuszczać, że pośredni model wdrażania IF może oznaczać chęć zaangażowania EBI i/lub Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI). Rząd RP zwraca jednak uwagę, że pomimo renomy oraz sprawdzonych i wysokich standardów ich działania nie zawsze są one równie skuteczne jak krajowe podmioty finansowe dopasowane do specyfiki danego państwa członkowskiego. Rząd RP zgłasza również **wątpliwość dla zaproponowanych preferencji w stosunku do instrumentów finansowych tworzonych przez KE**. W opinii Rządu RP zapisy faworyzujące w jakikolwiek sposób instrumenty finansowe tworzone i zarządzane przez KE niosą ryzyko ograniczenia zainteresowania stosowaniem IF przez instytucje odpowiedzialne za wdrażanie programu operacyjnego, potencjalnych beneficjentów i odbiorców ostatecznych lub może prowadzić do wybierania tańszych i łatwiejszych rozwiązań europejskich zamiast „skrojonych na miarę” rzeczywistych potrzeb danego kraju czy regionu. Ponadto, wprowadzenie proponowanych dodatkowych obostrzeń dla IF tworzonych na poziomie krajowym lub regionalnym nie wpłynie na faktyczne zwiększenie efektywności działania pośredników finansowych i innych instytucji oferujących finansowanie zwrotne. **Rząd RP postuluje więc wprowadzenie jednakowych warunków implementacji zarówno dla systemów IF organizowanych przez KE, jak i poszczególne państwa członkowskie.**

Rząd RP podkreśla również **konieczność wprowadzenia mechanizmów zwiększających efektywność wykorzystania IF**. Warto zauważyć, iż w obecnym okresie programowania jednym z najbardziej zachęcających do stosowania tych instrumentów przepisów była możliwość certyfikowania wydatków w momencie przekazania środków do IF/funduszu powierniczego/pośrednika finansowego. Możliwość natychmiastowego rozliczenia 100% wniesionego wkładu do IF stanowi, bowiem, rodzaj zaliczki, która pozwala Państwu na sprawne rozliczenia się z beneficjentami na początku okresu programowania. Proponowany przez KE brak możliwości takiego rozliczenia „z góry” 100% wniesionego wkładu do IF zarządzanych na poziomie państwa członkowskiego **może silnie ograniczyć wysokość alokacji dedykowaną IF**. Rząd RP wyraża jednocześnie poparcie dla pozostawienia państwu członkowskiemu możliwości wyboru podstawy obliczania wkładu funduszy (publiczne wydatki kwalifikowane lub całkowite wydatki kwalifikowane).

Zdaniem Rządu RP **rewizji wymagają także przepisy, zgodnie z którymi środki kapitałowe i dochody oraz inne zyski i zwroty pozyskane w trakcie obrotu kapitałem mają być wykorzystane zgodnie z celami programu operacyjnego przez okres przynajmniej dziesięciu lat po zamknięciu programu operacyjnego**. Takie rozwiązanie oznacza ograniczenie elastyczności i dostosowania systemów zwrotnych do zmieniających się w czasie warunków rynkowych oraz konieczność stworzenia i utrzymywania dodatkowego systemu monitorowania, co w efekcie przyczyni się do zwiększenia kosztów obsługi IF. Mając na uwadze różnorodność wspieranych dziedzin, różne okresy kredytowania, okresy poręczanych zobowiązań, okresy zwrotu z inwestycji, etc., Rząd RP uważa, że **decyzja o formie ponownego wykorzystania środków wypracowanych na IF powinna należeć do właściwej instytucji zarządzającej/państwa członkowskiego** i wynikać z analizy ekonomicznej aktualnej dla czasu

zmiany organizacji IF. Rząd RP proponuje więc do wyboru opcje przeznaczenia środków zwróconych po ich właściwym wykorzystaniu zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami:

- zwrot środków do instytucji zarządzającej/Państwa członkowskiego, które mogłoby je przeznaczyć na cele wybrane przez siebie, pod warunkiem, że nadal służyłyby realizacji polityki spójności (niekoniecznie musiałyby to być te same cele - po właściwym wykorzystaniu środków – stanowiłyby one krajowe środki publiczne, które mogłyby służyć realizacji nowych celów PS, które w przyszłości mogą przecież ewoluować)
- pozostawienie środków w IF – pod warunkiem, że zostały właściwie wykorzystane oraz będą one służyły celom, dla których zostały przyznane, wówczas bez obowiązku monitorowania przez IZ/Państwo Członkowskie.

ZAKOŃCZENIE

Ze względu jednak na fakt, że wiele szczegółowych kwestii wdrożeniowych ma zostać uregulowanych w aktach delegowanych lub implementacyjnych wydawanych przez KE, szczegółowe stanowisko Rządu RP będzie możliwe do wypracowania po ich przedstawieniu

Stanowisko Rządu RP może ulec zmianom wynikającym z przebiegu negocjacji nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi 2014-2020 oraz nad rozporządzeniami dotyczącymi polityki spójności 2014-2020.