

# Polityka Spójności: zmierzch czy świetlana przyszłość

Grzegorz Gorzelak

Seminarium EUROREG

7.11.2024 r.

# Źródła Polityki Spójności

- PS wywodzi się z polityki regionalnej. Ta zaś ma swoje korzenie w Wielkim Kryzysie 1929-1932. „Grona gniewu” J.Steinbecka. New Deal, interwencja publiczna, orientacja popytowa.
- Wprowadzona w 1986 r. w jednolitym Akcie Europejskim.
- Traktatowe umocowanie wymiaru ekonomicznego i społecznego.
- Orientacja na pomoc biednym i słabym – w wymiarze regionalnym „less favoured” (Traktat Rzymski 1957).
- Dążenie do zmniejszania „dysproporcji”.
- „Biały słoń” spójności terytorialnej (ok. 2004 r.). Forget-nots.

# Fałszywe założenia PS

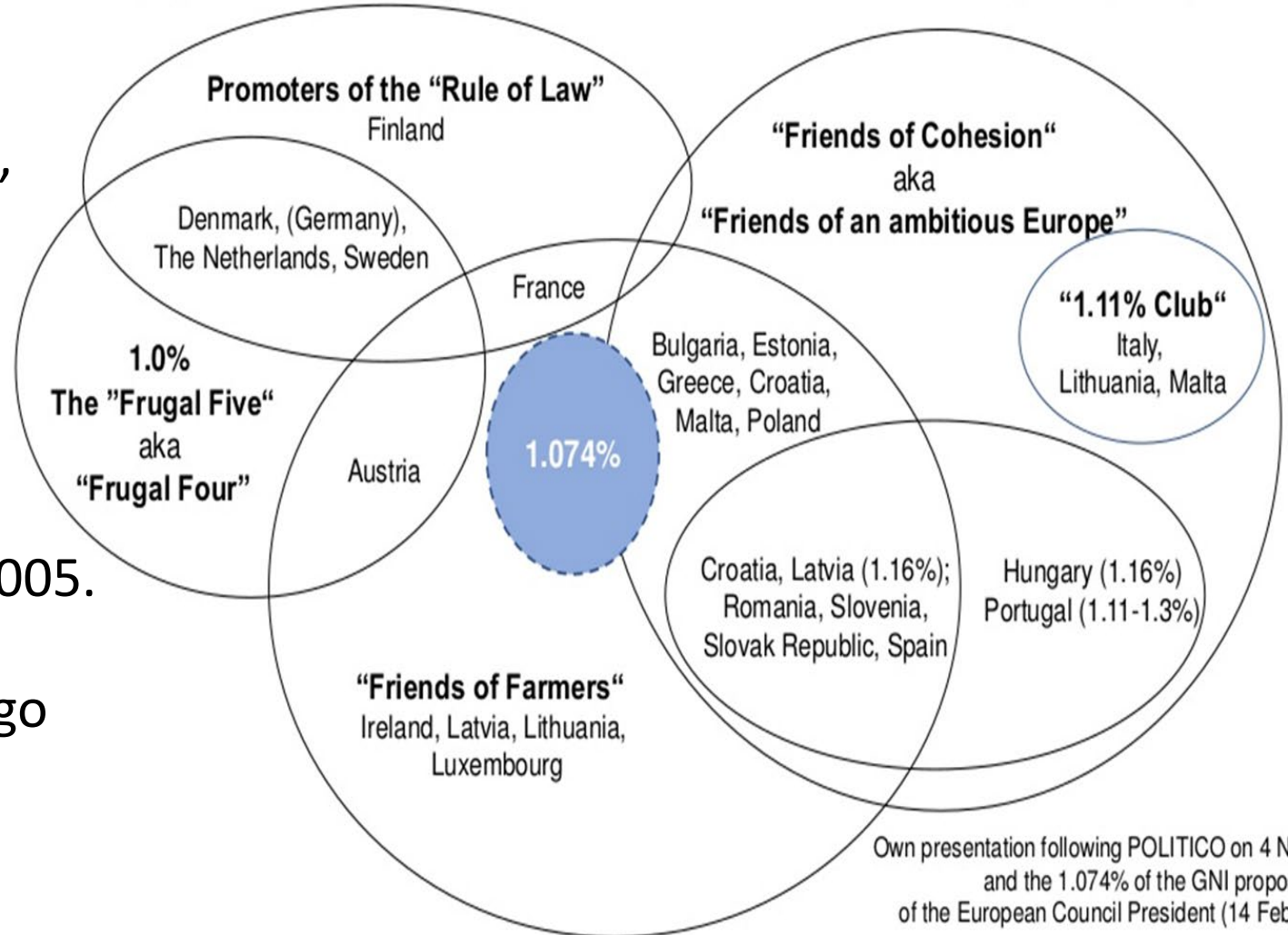
- Cel: wyrównywanie poziom życia, a więc by mieszkańcy regionów słabo rozwiniętych mieli możliwość poprawy swojego losu.
- Będzie to możliwe, gdy zdynamizuje się rozwój tych regionów.
- Jak to robić? Zasilać je środkami zewnętrznymi, budować infrastrukturę, promować edukację, wspierać społeczności lokalne.
- Założenie to jest fałszywe: rozwój układ terytorialnego tkwiącego w syndromie niedorozwoju jest możliwy tylko wtedy gdy na jego zasoby pojawi się zewnętrzny popyt.
- Delikatna gra endo- i egzogennych czynników rozwoju. Środki zewnętrzne będą skuteczne tylko wtedy, gdy przyspieszą często bolesną zmianę strukturalną. A często te środki ja opóźniają lub sprawiają wrażenie, że nie jest potrzebna
- Sama infrastruktura (60 % na nią przeznaczano) postępu nie czyni. Warunek konieczny, ale niewystarczający.
- Polskie gminy: środki UE mają niewielkie znaczenie prorozwojowe, ale chcemy ich więcej, żeby były łatwiejsze i podlegały luźniejszej kontroli. I wydamy je na infrastrukturę.
- Różnice regionalne nie maleją, regiony słabo rozwinięte dystansu nie zmniejszają.
- Szczególnie w nowych warunkach gospodarowania (innowacje, konkurencja, globalizacja).

# Każda polityka publiczna jest polityczna

- Naturalna gra partykularnych interesów.
- Kolejne próby skierowania UE na ścieżkę przyspieszonego rozwoju dzięki zwiększeniu innowacyjności, efektywności i konkurencyjności utracane przez biednych i słabych, odwołujących się do założeń traktatowych.
- Raport Sapira 2003.  
Strategia Lizbońska.  
Community Strategic Guidelines 2005.  
Europa 2020.
- Wrzesień 2024 Raport M. Dragiego  
„*The future of European competitiveness*”.

## EU budget 2021-2027: member states' positions

% refer to a proportion of Gross National Income of EU27 and a total between EUR 1,030 (1.0%), 1,095 (1.074%) and 1,324 (1.3%) bn



Own presentation following POLITICO on 4 November 2019 and the 1.074% of the GNI proposal of the European Council President (14 February 2020)

# Obecna sytuacja poważniejsza niż przedtem

- Szybki i stabilny aż do niedawnego spowolnienia (ale nadal wysoki, niedostępny dla zachodnich gospodarek) wzrost chińskiej gospodarki i jej potencjału technologicznego, a następnie rozwój Indii – najludniejszego kraju świata.
- Pogarszające się globalne środowisko i rosnąca świadomość zagrożeń klimatycznych dla całej ludzkości.
- Zapaść demograficzna, schizofrenia migracyjna.
- Nieoczekiwana niestabilność polityczna i militarna w kilku regionach świata, z otwartą wojną na bezpośrednich granicach UE i potencjalnie zmieniającą się globalną rolą militarną USA.

# Konieczne nowe rozwiązania – Unia nie może dalej brnąć w stare paradygmaty

- Dwie tradycyjnie główne polityki – Polityka Spójności i Wspólna Polityka Rolna - powinny zostać zintegrowane i zreorganizowane, aby skoncentrować się na dwóch głównych celach rozwoju: konkurencyjności i inkluzywności.
- Należy rozróżnić działania zorientowane na wyrównywanie (społeczne) od działań pro wzrostowych, które budują konkurencyjność UE w skali globalnej.
- Te pierwsze powinny odgrywać rolę ochronną przed często niekorzystnymi skutkami społecznymi tych drugich, a oba te segmenty powinny być podporządkowane dążeniu do zwiększenia spójności funkcjonalnej w wymiarach ekonomicznym, społecznym i przestrzennym.
- Od konwergencyjnego do funkcjonalnego ujmowania Polityki Spójności. Raport Dragiego wyraźnie to zakłada.
- Czy teraz się uda? Czy populizm ulegnie przed racjonalnością?

# Polityka spójności: zmierzch czy świetlana przyszłość.

Ujęcie instytucjonalne

Jan Olbrycht

Seminarium EUROREG 07.11.2024

# Podstawy legislacyjne polityki spójności

7.6.2016

PL

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

C 202/127

## TYTUŁ XVIII

### SPÓJNOŚĆ GOSPODARCZA, SPOŁECZNA I TERYTORIALNA

#### Artykuł 174

(dawny artykuł 158 TWE)

W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych.

Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.



Polityka  
spójności dla  
słabszych czy  
dla wszystkich?

---

Przygotowanie nowych WRF –  
powrót debaty wokół polityki  
spójności.

---

„Skąpcy” proponują ograniczenie  
polityki spójności

---

Polityka spójności – - interwencja  
strukturalna czy główna polityka  
inwestycyjna

Srodki  
finansowe na  
Politykę  
spójności

---

2014-2020      404  
803 021 352 Euro

---

2021-2027      368  
079 806 238 Euro

# Warunkowość w polityce spójności

.Próba powiązania z semestrem europejskim- konieczność przeprowadzenia reform strukturalnych

Zasada warunkowości w powiązaniu budżetu z funkcjonowaniem państwa prawa ( zagrożenie dla interesów finansowych UE)- możliwość przeniesienia funduszy i programów do rezerwy

Warunki podstawowe negocjowane w przygotowaniu umowy partnerstwa

# Polityka spójności czy źródło finansowania innych polityk.

Nowe rozporządzenie CPR  
– możliwość użycia  
funduszy do realizacji  
innych celów

W czasie przygotowanie  
2021-2027 -możliwość  
przenoszenia części  
finansów do Invest EU i  
Instrumentu Łącząc Europę

Kolejna zachęta do  
przepriorytetyzowania  
polityki spójności  
krajach członkowskich

STEP – Platforma Technologii Strategicznych dla Europy 2023  
Uelastycznienie zasad, wyższe prefinansowanie

Polityka spójności  
narzędzie  
reagowania na  
kryzysy

---

2009-2010 kryzys gospodarczy i finansowy –  
uproszczenie administracyjne

---

2011-2016 skutki kryzysu – zwiększone  
współfinansowanie

---

2016-2017 trzęsienie ziemi we Włoszech –  
finansowanie 100% przez UE dodatkowej osi

---

2018 uchodźcy z Syrii ułatwienia w  
wykorzystaniu funduszy

---

Pandemia COVID - CRIII i CRI II+, REACT EU

Reakcja na  
kryzysy

---

Wsparcie dla krajów  
przyjmujących  
uchodźców z Ukrainy

---

Powódź w Polsce  
2024

# COVID i zmiana zasad realizacji polityki spójności

CRI II i CRI II Plus-  
ulleastycznienie, zmiana  
finansowania

REACT EU – część  
spójnościowa NGEU –  
uzupełnieni polityki spójności  
2014-2020 przed ostatecznym  
rozliczeniem w 2023,



## CRII/CRII+


**Środki wsparcia  
płynności  
i środki  
finansowe**

- brak dodatkowych środków finansowych
- brak odzyskiwania płatności zaliczkowych w wysokości 7,6 mld euro
- współfinansowanie przez UE w wysokości 100% przez jeden rok


**Elastyczność  
w zakresie  
przekierowania  
lub  
programowania  
środków  
finansowych**

- większe możliwości przesunięć między EFRR, EFS i Funduszem Spójności oraz między kategoriami regionów w odniesieniu do 2020 r.
- zwolnienie z wymogów dotyczących koncentracji tematycznej na 2020 r.
- pewna dodatkowa elastyczność w zakresie realokacji środków w momencie zamknięcia


**Rozszerzona  
kwalifikowalność**

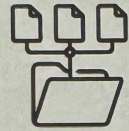
- kwalifikowalność retrospektywna do 1 lutego 2020 r. w odniesieniu do operacji kryzysowych, nawet jeżeli zostały one zakończone
- kwalifikowalność kapitału obrotowego MŚP za pomocą dotacji
- rozszerzona kwalifikowalność inwestycji w usługi opieki zdrowotnej w ramach EFRR

## REACT-EU

- 50,6 mld euro dodatkowych środków
- wyższe płatności zaliczkowe
- współfinansowanie przez UE w wysokości 100% przez cały okres trwania instrumentu

- pełna swoboda w programowaniu środków REACT-EU – podział między EFRR i EFS (w tym Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym oraz Inicjatyw na rzecz zatrudnienia ludzi młodych) oraz kategoriami regionów
- zwolnienie z wymogów dotyczących koncentracji tematycznej w przypadku środków finansowych z REACT-EU

- kwalifikowalność retrospektywna do 1 lutego 2020 r. w odniesieniu do wszelkich operacji, nawet jeżeli zostały one zakończone
- kwalifikowalność każdej operacji w ramach EFRR i EFS



### Uproszczenia administracyjne

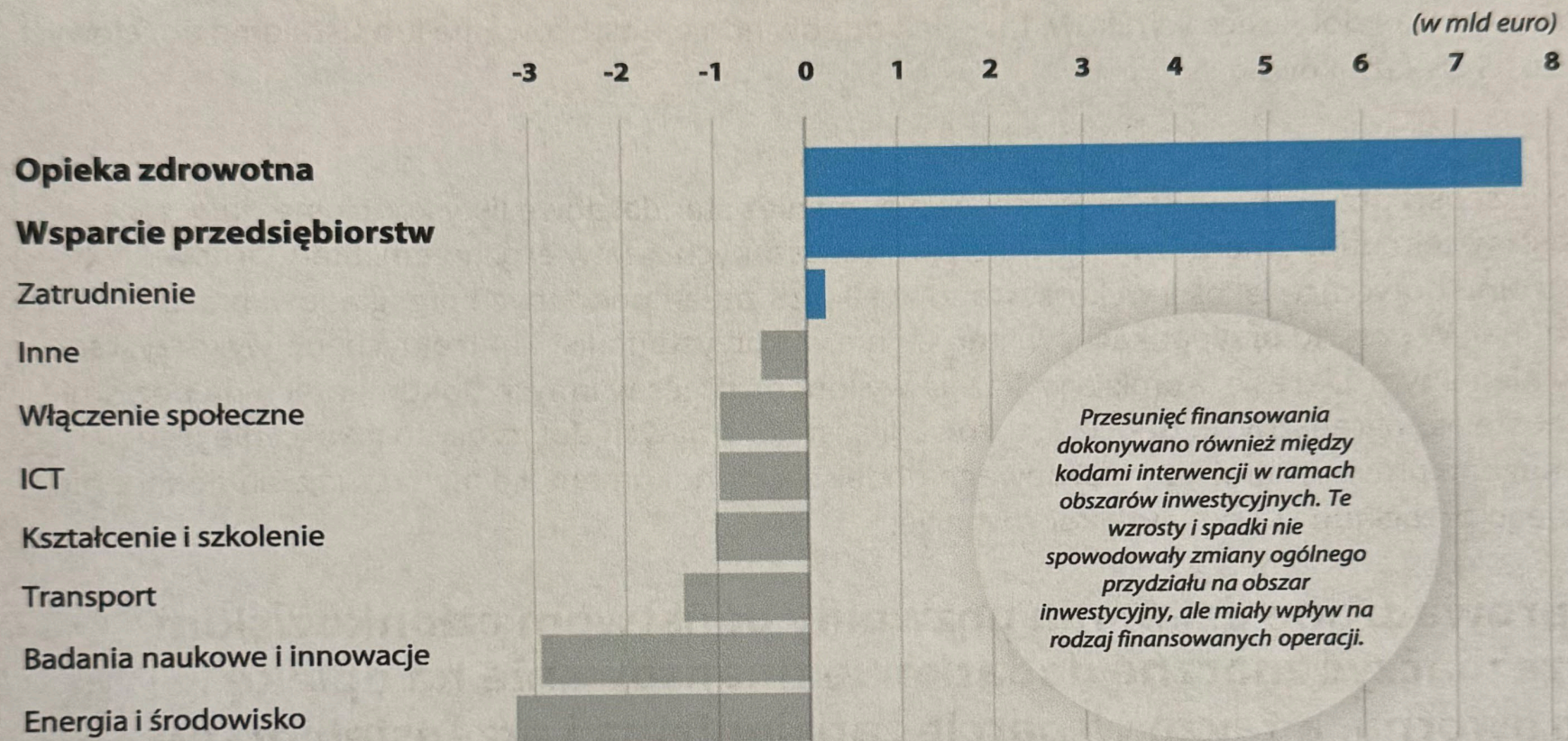
#### CRII/CRII+

- przesunięcia finansowe w obrębie programu między osiami priorytetowymi bez zgody Komisji przy zachowaniu określonych progów
- brak zmian w umowach partnerstwa odzwierciedlających zmiany w programie
- brak zmian w ocenie *ex ante* lub biznesplanie przy modyfikacjach instrumentów finansowych
- przedłużenie terminu składania sprawozdań z wdrażania za 2019 r.
- możliwość stosowania przez instytucje audytowe niestatystycznej metody doboru próby

#### REACT-EU

- brak oceny *ex ante* wszystkich nowych programów
- zwolnienie ze stosowania warunków wstępnych
- brak wymogów dotyczących rezerwy wykonania lub brak stosowania ram wykonania
- brak wymogu dotyczącego strategii komunikacji

Rys. 12 – CRII/CRII+: realokacja finansowania między obszarami inwestycyjnymi



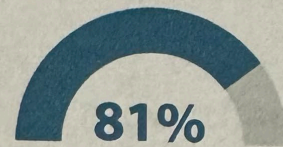
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

# Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności –uzupełnienie czy alternatywa

- KPO – metoda zarządzania bezpośredniego
- Powiązanie z realizacją reform, w tym reform z Semestru Europejskiego
- Zasada "performance based" w sprawdzaniu realizacji projektów
- - Uproszczona procedura
- 100 finansowania przez UE
- Centralizacja zarządzania
- Ograniczenie czasu realizacji ( połowa 2026)

# Trudności w koordynowaniu strumieni finansowych

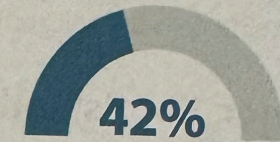
Rys. 9 – Trudności w koordynowaniu różnych strumieni finansowania – odpowiedzi na ankietę przeprowadzoną przez Trybunał



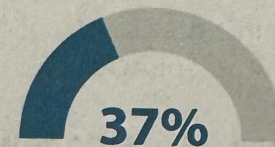
**Obciążenie administracyjne wynikające z nakładania się okresu programowania 2014–2020, REACT-EU i okresu programowania 2021–2027**



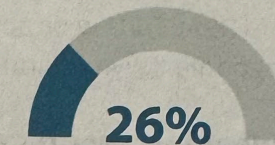
**Presja na wydawanie dostępnych funduszy w wyznaczonym terminie**



**Trudności w koordynacji finansowania z polityki spójności i RRF**



**Konkurencja pomiędzy funduszami w pozyskiwaniu projektów dobrej jakości**



**Dodatkowe ryzyko podwójnego finansowania**

Źródło: Ankieta przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Trybunał Obrachunkowy :

Polityka spójności była często wykorzystywana do reagowania na kryzysy , ale Komisja nie przeanalizowała wpływu tego reagowania na długoterminowe cele polityki

# Jaka polityka spójności po 2027?

## Zależność od wielkości budżetu w WRF -

- Konieczność spłaty kredytu na Fundusz Odbudowy ( ok 30 mld Euro rocznie)
- Brak decyzji w/s dochodów własnych UE
- Zwiększone wydatki obronne
- Zwiększone fundusze przedakcesyjne dla Ukrainy, Mołdawii
- Większe składki ???

# Jaka polityka spójności

Wzmocnienie metody zarządzania podzielanego czy stopniowe przechodzenie na zarządzanie bezpośrednie?

Stopniowe przejmowanie metody wykorzystanej w KPO – powiązanie z reformami, performance based, uproszczone procedury.

Centralizacja czy decentralizacja polityki – ostatnia dyskusja o zaangażowaniu Komisji w negocjacje regionalnych programów operacyjnych



# Jak Polityka spójności?

- Polityka spójności –głównie zmniejszanie dysproporcji – rozwojowych , czy również przeciwdziałanie możliwości pojawiania się nowych dysproporcji
- Czy polityka spójności będzie reagowała na nowe zróżnicowanie będące wynikiem wojny w Ukrainie?
- Czy polityka spójności będzie „ główną polityką inwestycyjną UE” ,czy tę rolę będą przejmowały inne polityki UE ?
- Czy polityka spójności będzie stabilną polityką ,czy elastycznym instrumentem reagowania na kryzysy ich skutki?

# Jak polityka spójności

- Jaki wpływ na kształtowanie polityki spójności będzie miało przygotowanie do ewentualnego poszerzenia ( Ukraina, Mołdawia, Bałkany Zachodnie)-czy będziemy świadkami przygotowania podziału polityki spójności dla dzisiejszej UE i dla Nowych członków?

- Polityka spójności po 2027 będzie miała charakter przejściowy( poszerzenie)
- Polityka spójności będzie w większym stopniu narzędziem oddziaływania a nie tylko ukierunkowaną dystrybucją środków
- Doświadczenia kryzysów pozwolą na uproszczenie i większą elastyczność ale również na większą centralizację na poziomie krajowym
- Udział polityki spójności w całości budżetu ulegnie zmniejszeniu

# Wniosek

- Nie można wykluczyć że spójność społeczna , gospodarcza i terytorialna będzie większym stopniu realizowana przez inne polityki Unii Europejskiej a nie tylko przez politykę spójności w jej dzisiejszym kształcie.
- Jest świetlana przyszłość dla UE a niekoniecznie dla polityki spójności