



PROJEKT STANOWISKA RP

*przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r.
o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem
Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395)*

Dotyczy	Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz	
Data przekazania Polsce dokumentu przez instytucje UE	5 czerwca 2018 r.	
Sygnatura dokumentu	Komisja Europejska	COM(2018) 375
	Numer międzyinstytucjonalny	2018/0196 (COD)
Procedura decyzyjna	zwykła procedura ustawodawcza	
Tryb głosowania w Radzie UE	Większość kwalifikowana	
Instytucja wiodąca	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	
Instytucje współpracujące	Ministerstwo Finansów Ministerstwo Infrastruktury Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Ministerstwo Spraw Zagranicznych Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	
Data przyjęcia przez KSE	29 czerwca 2018 r.	

I. Cel projektu aktu prawnego

W dniu 29 maja 2018 r. Komisja Europejska (KE) opublikowała projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), Funduszu Spójności (FS) i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMiR), a także przepisów finansowych na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji (FAM), Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (IZGW) i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (FBW) (**dalej rozporządzenie ramowe**).

Głównym celem tego aktu jest **usprawnienie oraz ujednoczenie zasad wykorzystania w latach 2021-2027 funduszy będących w zarządzaniu dzielonym**¹. Rozporządzeniu ramowemu nie będzie jednak podlegać Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Inne, zadeklarowane przez Komisję, przesłanki zaproponowanych zmian to: (1) dostosowanie funduszy do zmieniających się priorytetów UE; (2) zwiększenie elastyczności reprogramowania w razie zmiany uwarunkowań społeczno-gospodarczych lub chęci wniesienia dobrowolnej kontrybucji do instrumentów zarządzanych centralnie; (3) wypracowanie ściślejszych powiązań z Semestrem Europejskim; (4) wprowadzenie bardziej przejrzystego systemu warunkowości; (5) ograniczenie zbędnych obciążeń administracyjnych dla beneficjentów i podmiotów zarządzających.

Część rozporządzenia ramowego zatytułowana „**Cele i ogólne wsparcie**” (tytuł I) ma na celu: (1) podkreślenie wagi zarządzania dzielonego, a zarazem wskazanie transferów środków² do zarządzania bezpośredniego lub pośredniego przez Komisję; (2) podkreślenie wagi zasady partnerstwa; (3) wprowadzenie – w odniesieniu do wszystkich programów UE – ogólnego docelowego pułapu wydatków związanych z realizacją celów klimatycznych na poziomie 25% wydatków tychże programów.

Dział „**Podejście strategiczne**” (tytuł II) rozporządzenia ramowego: (1) w miejsce dotychczasowych 11 celów tematycznych dla funduszy strukturalnych i inwestycyjnych wprowadza tzw. 5 celów polityki (*policy objectives*)³ mających stanowić podstawę koncentracji tematycznej w ramach EFRR, FS i EFS+; (2) w miejsce warunkowości wstępnej (*ex-ante conditionalities*) wprowadza tzw. warunki podstawowe (*enabling conditions*) – ma ich być mniejsza liczba, mają one być bardziej powiązane z celem danego funduszu oraz mają być monitorowane przez cały okres wdrażania funduszy; (3) utrzymuje mechanizm ram wykonania, likwidując przy tym rezerwę wykonania; (4) utrzymuje powiązania ze stosownymi zaleceniami dla poszczególnych krajów (CSR); (5) utrzymuje mechanizmy należytego zarządzania gospodarczego; (6) wprowadza – dla EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności - podział okresu programowania na 5+2 lata. W pierwszym etapie miałyby być zaprogramowane pierwsze pięć lat (2021-2025). Pozostające dwa lata miałyby zostać rozplanowane na podstawie wniosków z przeglądu

¹ tzn. w ramach takiego trybu realizacji budżetu przez KE, w którym zadania wykonawcze są delegowane na państwo członkowskie.

² Transfer środków polityki spójności na: instrument „Łącząc Europę” (CEF); Europejską inicjatywę miejską; międzyregionalne innowacyjne inwestycje (Interregional Innovative Investments); współpracę transnarodową, fundusz InvestEU oraz pomoc techniczną z inicjatywy Komisji.

³ układ celów ma być następujący: (1) bardziej inteligentna Europa; (2) bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa; (3) lepiej połączona Europa; (4) Europa o silniejszym wymiarze społecznym; (5) Europa bliżej obywateli .

śródkokresowego w zakresie zasadności kontynuacji pierwotnie wyznaczonych priorytetów i celów programu, zmian w sytuacji społeczno-gospodarczej, nowych wyzwań wskazanych w CSR.

Celem przepisów dotyczących **programowania** (tytuł III) jest nadanie bardziej strategicznego charakteru dokumentom programowania poprzez m.in.: (1) eliminację nadmiernie biurokratycznych wymogów co do treści umowy partnerstwa; (2) zaproponowanie wspólnego wzoru programu dla EFRR, Funduszu Spójności, EFS+ i EFMR (dla FAM, IZGW i FBW mają obowiązywać oddzielne wzory); (3) wprowadzenie 5 % progu na poziomie priorytetu, poniżej którego możliwe będzie dostosowanie alokacji w ramach programu bez konieczności wprowadzania zmian formalnych w programie. Ponadto Komisja deklaruje: (4) wprowadzenie uproszczonego podejścia do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS); (5) harmonizację podejścia do innych instrumentów terytorialnych.

Część rozporządzenia ramowego zatytułowana „**Monitorowanie, ocena, informacje i komunikacja**” (tytuł IV) ma na celu m.in. wprowadzenie uproszczeń i większej przejrzystości poprzez m.in.: (1) zmianę wymogów dotyczących sprawozdawczości (co dwa miesiące przekazywanie danych dotyczących postępów w realizacji działań, osiągnięcia wyników (*performance*) i rezultatów); (2) zwiększenie roli komitetów monitorujących; (3) wprowadzenie rocznego przeglądu realizacji celów (*annual performance review*); (4) eliminację raportów rocznych.

Mając na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych Komisja deklaruje, w zakresie **wsparcia finansowego** (tytuł V) m.in.: (1) szersze stosowanie tzw. kosztów uproszczonych; (2) uproszczenie zasad i metod kalkulacji kosztów; (3) uproszczenie i uelastycznienie zasad dotyczących instrumentów finansowych.

W zakresie **zarządzania i kontroli** (tytuł VI) Komisja zamierza: (1) zlikwidować procedurę desygnacji; (2) dopuścić możliwość kontynuacji dotychczas ustanowionych systemów; (3) wprowadzić uproszczone zasady identyfikacji nowych podmiotów systemu; (4) wprowadzić wymogi kwalifikowalności zapewniające wybór i realizację jakościowych projektów (z dobrym bilansem kosztów i korzyści); (5) wprowadzić przepisy dot. systematycznego sprawdzania trwałości finansowej projektów oraz ich zgodności z najświeższymi wymogami środowiskowymi. Ponadto projekt rozporządzenia zapowiada wprowadzenie: (6) rozszerzonej zasady pojedynczego audytu; (7) mniejszej liczby kontroli. Dla programów o niskim poziomie błędów przepisy proponują: (8) wprowadzenie tzw. proporcjonalnego podejścia oraz (9) minimum audytów systemowych na potrzeby poświadczenia wiarygodności.

W odniesieniu do **zarządzania finansowego** (tytuł VII) zapowiedziano m.in.: zastąpienie zasady n+3 zasadą n+2, obniżenie poziomu płatności zaliczkowych w skali rocznej do poziomu 0,5 %.

Ramy finansowe (tytuł VIII)

W projekcie rozporządzenia wskazano budżet na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w wysokości 330,6 mld euro. Na tę kwotę składają się następujące pozycje: (1) regiony słabiej rozwinięte – 198,6 mld euro; (2) regiony w okresie przejściowym – 45,9 mld euro; (3) regiony lepiej rozwinięte – 34,8 mld euro; (4) współpraca terytorialna – 8,4 mld euro; (5) Fundusz Spójności – 41,4 mld euro, w tym 10 mld zarezerwowane na Instrument „Łącząc Europę”; oraz (6) dodatkowe środki dla regionów peryferyjnych i słabo zaludnionych – 1,4 mld euro;

Zaproponowano także rozszerzenie kategorii regionów przejściowych, tj. regionów o poziomie zamożności pomiędzy 75 a 100% średniej UE-27. Dla regionów wychodzących z kategorii regionów słabiej rozwiniętych wskazano minimalne wsparcie na poziomie 60% ich obecnej alokacji (niezależnie od ich kwalifikowalności do danej kategorii regionów).

Rozporządzenie zakłada również obniżenie i zróżnicowanie górnego limitu środków przekazywanych z polityki spójności do poszczególnych państw członkowskich (tzw. *capping*) do: 2,3% prognozowanego PKB kraju (dla państw o DNB na mieszkańca w PPS poniżej 60% średniej UE-27); 1,85% PKB (dla państw o DNB na mieszkańca w PPS pomiędzy 60% i 65% średniej UE-27); 1,55% PKB (dla państw o DNB na mieszkańca w PPS powyżej 65% średniej UE-27).

Ograniczono także udział Funduszu Spójności do maksymalnego poziomu 1/3 całości alokacji danego państwa członkowskiego. Natomiast, mechanizm elastyczności pozwala na przesuwanie alokacji do 5% pomiędzy funduszami i programami i do 15% pomiędzy różnymi kategoriami regionów.

Stopy współfinansowania dla celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” zaproponowano na poziomie: (1) 70 % dla regionów słabiej rozwiniętych; (2) 55 % dla regionów w okresie przejściowym; (3) 40 % dla regionów lepiej rozwiniętych.

II. Stanowisko RP

Pakiet rozporządzeń dla polityki spójności opublikowany na przełomie maja i czerwca 2018 r. otwiera formalny etap dyskusji o przyszłości polityki spójności po 2020 r. Niniejsze Stanowisko Rządu RP (dalej Stanowisko) stanowi odpowiedź na propozycje zawarte w rozporządzeniu ramowym oraz wyznacza ramy negocjacji pożądanego kształtu polityki spójności i jej funduszy 2021-2027 z perspektywy polskiej.

Rząd RP jednocześnie podkreśla, że stanowisko może ulec zmianie w zależności od przebiegu negocjacji pakietu legislacyjnego polityki spójności oraz WRF 2021-2027.

Rząd RP zgadza się z zasadniczymi celami, które stanowiły podstawę do przygotowania projektu rozporządzenia ramowego, tj. znaczne ograniczenie zbędnych obciążeń administracyjnych, przy jednoczesnym wysokim poziomie pewności co do legalności i prawidłowości wydatków, zwiększenie elastyczności w możliwościach dostosowania programów do zmieniających się okoliczności, lepsze dopasowanie programów do priorytetów UE oraz poprawa ich skuteczności.

Uważamy jednak, że nadal istnieją możliwości dokonania uproszczeń i racjonalizacji wdrażania, których KE nie wykorzystwała. Przykładowo, niektóre rozwiązania wypracowane podczas ostatniej zmiany rozporządzenia 1303/2013 (tzw. omnibus) nie zostały przez KE uwzględnione w przedłożonej propozycji. Ponadto w naszej ocenie nie wszystkie rozwiązania zaproponowane przez KE będą służyły wskazanym powyżej celom.

Rząd RP sprzeciwia się propozycji zmniejszenia wielkości budżetu polityki spójności na lata 2021-2027. Ograniczy to w zdecydowany sposób środki na kluczowe projekty prorozwojowe, determinujące dalszy rozwój krajów i regionów.

Rząd RP jest świadomy, że w unijnym budżecie powstała luka z powodu wyjścia Wielkiej Brytanii z UE i nowych wyzwań jak bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, ale państwa członkowskie powinny być równomiernie obciążane ich skutkami. Podział środków z polityki spójności musi być sprawiedliwy, a Polska powinna być traktowana uczciwie na tle innych potrzeb i regionów.

Uwzględniając powyższe, Rząd RP przedstawia następujące stanowisko w odniesieniu do wniosku Komisji Europejskiej COM(2018)375:

1. Rozporządzenie obejmuje swoim zakresem siedem funduszy europejskich realizowanych w ramach zarządzania dzielonego. Z przepisów rozporządzenia ramowego został natomiast **wyłączony Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)**. **Jest to zmiana osłabiająca spójność zarządzania dzielonego** i Rząd RP wskazuje na potrzebę zapewnienia niezbędnej koordynacji i komplementarności działań pomiędzy politykami finansowanymi z EFRR, EFS+, FS, EFMR oraz EFRROW, a także innymi instrumentami (w tym także tymi zarządzanymi centralnie).
2. Jednocześnie, do rozporządzenia ramowego i do umowy partnerstwa zostały włączone trzy **fundusze dotyczące bezpieczeństwa oraz migracji**. Zgodnie z deklaracją KE ma to na celu uproszczenie i zwiększenie przejrzystości funkcjonowania środków UE. W praktyce jednak istnieje ryzyko skomplikowania wykorzystania tych funduszy, m.in. poprzez ich uzależnienie od prac i rozwiązań stosowanych w innych funduszach i instrumentach. Nawet ogólny charakter przepisów projektu rozporządzenia przewiduje rozwiązania, które mogą mieć negatywny wpływ na efektywną realizację przedsięwzięć w zakresie bezpieczeństwa (np. konieczność wprowadzenia systemu elektronicznej wymiany danych z beneficjentami, upubliczniania informacji przekazywanych komitetowi monitorującemu, obligatoryjny charakter „upraszczania” rozliczeń i jednoczesnego zmniejszenia liczby działań kontrolnych, brak elastyczności w zakresie trwałości projektów itd.). Wiele proponowanych przepisów nie uwzględnia specyfiki projektów dot. bezpieczeństwa i zarządzania migracjami. Dlatego, **zdaniem Rządu RP należy dokładnie i szczegółowo przeanalizować wszystkie konsekwencje wprowadzenia proponowanego rozwiązania**. Powinno to być przedmiotem pogłębionej dyskusji i szczegółowych wyjaśnień ze strony KE. **Rząd RP jest otwarty na poszukiwanie optymalnego rozwiązania**, które zarówno przyniesie korzyści związane z lepszą koordynacją i spójnością we wdrażaniu funduszy UE, a jednocześnie nie wprowadzi nowych barier dla wdrażania funduszy, które nie były dotychczas regulowane przepisami rozporządzenia ramowego.

CELE I ZASADY WSPARCIA Z FUNDUSZY

Cele polityki

3. Polska z zadowoleniem przyjmuje redukcję liczby celów przyświecających polityce spójności. Zorganizowanie jej zakresu interwencji wokół 5 celów polityki należy uznać za krok we właściwym kierunku. **Jednoznaczna ocena tej zmiany wymaga jednak pogłębionej analizy pod kątem komplementarności i spójności ich zakresów wsparcia**. Dlatego też Polska zastrzega sobie prawo do dalszej analizy celów polityki i wynikających z nich celów szczegółowych (*specific objectives*) określonych w odniesieniu do EFRR, FS i EFS+ pod kątem wyzwań i potencjałów terytorialnych Polski i jej regionów oraz zgłaszania kolejnych postulatów w dalszym toku negocjacji. Jednocześnie

zgłaszamy wątpliwości co do zakresu wsparcia wszystkich powyższych celów polityki przez EFMR.

4. Polska popiera uzupełnienie **celów tematycznych celem ukierunkowanym terytorialnie** (cel 5. Europa bliżej obywateli). Niemniej jednak na obecnym etapie negocjacji nie jest jasna wartość dodana tej zmiany. Kluczową kwestią jest **umożliwienie w ramach celu 5. realizacji zintegrowanych projektów obejmujących obszary tematyczne z pozostałych celów polityki, a także innych obszarów** stosownie do barier rozwoju oraz potencjałów endogenicznego obszaru, na którym będą one realizowane. W opinii Rządu RP zakres wsparcia w ramach tego celu powinien być na tyle szeroki i dopuszczać określony poziom elastyczności, aby móc dopasować go do uwarunkowań regionalnych i lokalnych poszczególnych państw członkowskich. Tymczasem istnieje poważna obawa, że cel 5. zostanie ograniczony do małych projektów o wąskim zakresie interwencji. Wyjaśnienia wymagają także relacje pomiędzy wdrażaniem celu 5., a instrumentami terytorialnymi. Rząd RP liczy, że wszystkie fundusze (EFRR, EFS, i Fundusz Spójności) będą przyczyniać się do realizacji strategii terytorialnych.
5. **Polska odnosi się krytycznie do braku odpowiednika celu dedykowanego wzmocnieniu zdolności instytucjonalnych** (11. cel tematyczny obowiązujący w perspektywie 2014-2020). Jak sama Komisja przyznaje, w kolejnych latach, dla wielu regionów to wsparcie instytucji i dalszy rozwój zdolności administracyjnych będzie determinującym czynnikiem rozwoju. W związku z tym oraz zważywszy na fakt, że wśród kryteriów warunkujących wsparcie będzie jakością szeroko pojętych zdolności i systemów instytucjonalnych (m.in. w obszarze zamówień publicznych, pomocy publicznej, stosowania Karty praw podstawowych UE i Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych), polityka spójności – obok nowego Programu Wspierania Reform (*Reform Support Programme*) – powinna obejmować swoim zakresem kwestie wzmocnienia zdolności. W ślad za tym grupy docelowe EFS+ powinny obejmować administrację publiczną, samorządową oraz szeroko rozumiane podmioty mające wpływ na kreowanie i opiniowanie polityk publicznych.
6. **Zakres zaproponowanych celów polityki nie daje podstaw do podejmowania inwestycji w zakresie bezpieczeństwa energetycznego**, co budzi poważne zaniepokojenie z uwagi na fundamentalne znaczenie tych inwestycji dla budowy europejskiej Unii Energetycznej. Dlatego Rząd RP postuluje rewizję brzmienia zaproponowanego celu 3, tak aby do działań na rzecz poprawy połączeń transportowych i telekomunikacyjnych, mogły zostać dodane kwestie dotyczące budowy projektów dotyczących bezpieczeństwa energetycznego na obszarze UE. Należy podkreślić, że zgodnie z aneksem do komunikatu KE dotyczącego Wieloletnich Ram Finansowych 2021-2027 COM(2018) 321 zakres celu 3 obejmuje mobilność, połączenia energetyczne oraz regionalne połączenia teleinformatyczne, a zatem pominięcie kwestii połączeń energetycznych w rozporządzeniu ramowym wydaje się niedopatrzeniem. Bezpieczeństwo energetyczne to z jednej strony inwestycje kapitałochłonne, których ciężar często przenoszony jest na odbiorcę końcowego, natomiast z drugiej strony wpisuje się w filary Unii Energetycznej i jest istotne nie tylko z punktu widzenia danego kraju członkowskiego, ale z punktu widzenia całej UE. **Wsparcie bezpieczeństwa energetycznego w ramach instrumentu Łącząc Europę (CEF) w tym obszarze może nie być wystarczające, w związku z tym, że to Państwa Członkowskie kreują politykę bezpieczeństwa energetycznego swojego kraju, biorąc pod uwagę uwarunkowania geopolityczne i one powinny w największym stopniu programować wsparcie dla tego sektora.**

Zarządzanie dzielone

7. Polska uważa, że polityka spójności – będąc w zarządzaniu dzielonym między Komisją i państwami członkowskimi - jest jednym z kluczowych unijnych narzędzi inwestycyjnych, przyczyniającym się do zwiększenia współodpowiedzialności (*ownership*) za realizację celów UE. Aspekt ten - w obliczu konieczności realizacji pięciu nowych *celów polityki* warunkujących przyszłość Unii jako gracza globalnego - staje się tym bardziej ważny. Tymczasem **Polska z coraz większym niepokojem obserwuje tendencję do fragmentowania, centralizowania oraz uszczuplenia zasobów dedykowanych zarządzaniu dzielonemu na rzecz programów zarządzanych na poziomie UE**. Jest to dążenie, które powinno zostać zrównoważone zgodnie z duchem budowania i pogłębiania integracji europejskiej. Jednym z istotnych problemów jest brak pewności, że potencjalne środki przenoszone z zarządzania dzielonego do zarządzania bezpośredniego będą wykorzystane na rzecz państwa, z koperty którego pochodzą.

RAMY FINANSOWE

8. **Rząd RP jest przeciwny zaproponowanemu podziałowi budżetu polityki spójności na poszczególne regiony i państwa członkowskie** Unii Europejskiej. Pula przyznanych Polsce funduszy w wysokości 64,4 mld euro, w porównaniu z obecnym budżetem, zmniejszy się o 23%, a więc dużo bardziej niż spadek budżetu polityki spójności (ok. 10%). Rząd RP ma poczucie nieproporcjonalnie większego obciążenia finansowego Polski, niewspółmiernego do jej poziomu rozwoju gospodarczego.
9. **Polska sprzeciwia się drastycznemu obniżeniu cappingu** (z 2,35% PKB w obecnej perspektywie finansowej do 1,55% PKB w nowej perspektywie). Zaproponowana metodologia podziału środków teoretycznie nadal opiera się dystansie rozwojowym krajów i regionów wobec średniej UE, jednak capping ustanowiony na tak niskim poziomie mocno ją wypacza, powodując w praktyce, że metodologia w przypadku Polski nie ma zastosowania. Determinujący alokację Polski capping został zastosowany przez KE całkowicie arbitralnie, a radykalne spadki alokacji dla takich krajów jak Polska nie mają w istocie nic wspólnego z promowaną przez KE tezę o wroście niektórych krajów/regionów i stagnacji innych.
10. **Jednocześnie Rząd RP wyraża zdecydowane zaniepokojenie wobec planowanej redukcji środków Funduszu Spójności**, jak również rezygnacji z zapewnienia 1/3 udziału tego funduszu w alokacji ogółem. Fundusz Spójności w największym stopniu przyczynia się do osiągnięcia celów konwergencji, poprzez realizację strategicznych projektów w obszarach ochrony środowiska i transportu, w tym sieci TEN-T. Alokacja na Fundusz Spójności w perspektywie 2021-2027 została zaproponowana na poziomie 41,4 mld euro wobec 75,8 mld euro w obecnej perspektywie, co oznacza realny spadek aż o 45%. Jednocześnie dochód narodowy brutto na mieszkańca w państwach członkowskich, będący podstawowym wyznacznikiem przyznawania środków FS, nie wzrósł w porównywalnej skali, co tym bardziej uzasadnia zdecydowaną krytykę przedstawionej propozycji. Tak znaczna redukcja Funduszu Spójności ograniczy możliwość zaspokojenia wciąż dużych potrzeb inwestycyjnych w podstawową infrastrukturę transportową w państwach kohezyjnych, w tym również w Polsce. W związku z powyższym **Rząd RP będzie podejmował działania mające na celu zapewnienie odpowiednich proporcji pomiędzy**

poszczególnymi funduszami w ramach alokacji krajowej, optymalnych z punktu widzenia potrzeb społeczno-gospodarczych kraju.

- 11. Dodatkowo Rząd RP nie zgadza się z propozycją natychmiastowego udostępniania 30% zasobów przeniesionych z alokacji Funduszu Spójności do instrumentu „Łącząc Europę” wszystkim państwom członkowskim** kwalifikującym się do wsparcia FS. Cała kwota transferu z Funduszu Spójności do instrumentu „Łącząc Europę” w wysokości 10 mld euro powinna zostać podzielona na koperty narodowe proporcjonalnie do wkładu poszczególnych państw członkowskich, możliwe do wykorzystania w określonym czasie. Takie rozwiązanie funkcjonuje w obecnej perspektywie finansowej i nie ma uzasadnienie merytorycznego do zmniejszenia puli kopert narodowych do 70 %.
- 12. Projekt rozporządzenia zakłada dokonanie przez KE w 2024 r. przeglądu alokacji na lata 2025-2027 w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego, w oparciu o najbardziej aktualne, dostępne w tym momencie statystyki (tzw. dostosowanie techniczne). Rząd RP podkreśla, że jest to jedyna okoliczność, w wyniku której alokacje krajowe mogą ulec zmianie.**
- 13. W zakresie architektury wsparcia Rząd RP popiera ideę kontynuacji obecnie istniejących celów polityki spójności** oraz ustanowienia szczególnych warunków wsparcia dla regionów, które po raz pierwszy przekroczyły granicę PKB 75% średniej UE-27. Tym samym Rząd RP opowiada się za ustanowieniem dla tych regionów zasad (m.in. poziomu współfinansowania), które powinny być jak najbardziej zbliżone do tych obowiązujących w kategorii adresowanej do regionów mniej rozwiniętych.
- 14. Rząd RP postuluje utrzymanie obecnie funkcjonujących zasad kwalifikowalności do kategorii regionów przejściowych i lepiej rozwiniętych.** Podwyższenie średniego poziomu PKB UE-27 z 90% na 100% jako kryterium rozdzielającego regiony lepiej rozwinięte od regionów w okresie przejściowym powoduje przeniesienie niektórych dotychczasowych bogatych regionów do grupy regionów przejściowych, w ramach której regiony te mogą uzyskać większe wsparcie finansowe na lepszych warunkach (wyższy poziom dofinansowania). Takie podejście stoi w sprzeczności z propozycjami zmniejszenia wsparcia na politykę spójności oraz zwiększania restrykcji dla wszystkich regionów, w tym najbiedniejszych.
- 15. Rząd RP z zadowoleniem przyjmuje propozycję podziału wszystkich regionów UE na trzy kategorie: słabiej rozwinięte, przejściowe oraz lepiej rozwinięte.** Jednocześnie Rząd RP zdecydowanie postuluje oparcie się w legislacji polityki spójności na **danych z nowej klasyfikacji NUTS 2016, które stanowi najbardziej aktualne odzwierciedlenie rzeczywistości społeczno-gospodarczej państw członkowskich.** Dzięki powyższemu działaniu polityki spójności będą w stanie uwzględnić istotne zmiany takie jak m.in. wydzielenie w Polsce regionu stołecznego z województwa mazowieckiego, wpływające na alokację środków i zakres interwencji.
- 16. Ponadto Rząd RP z zadowoleniem przyjmuje zaproponowany przez KE mechanizm elastyczności w przesuwaniu alokacji pomiędzy różnymi kategoriami regionów.**
- 17. Z zadowoleniem odnotowujemy także możliwość przesunięcia środków z programu do innego funduszu** w ramach zarządzania dzielonego, do określonego limitu, przy czym limit ten należałoby zwiększyć z 5% do 10% alokacji programu. **Jednocześnie sceptycznie odnosimy się do możliwości**

przesuwania środków do dowolnego instrumentu w ramach zarządzania bezpośredniego lub zarządzania pośredniego, ponieważ powodowałyby to zmniejszenie alokacji finansowej dla danego państwa członkowskiego. Rozporządzenie przewiduje, że przesunięte środki są realizowane na korzyść danego państwa, jednak w praktyce może się to okazać trudne.

- 18. Rząd RP z zadowoleniem przyjmuje propozycje KE dotyczące umożliwienia państwom członkowskim możliwości wprowadzenia niewielkich zmian w programach bez potrzeby oficjalnej zmiany programów.** Przedstawione propozycje umożliwiają dokonanie w ten sposób przesunięcia kwoty wynoszącej do 5 % początkowej alokacji dla danego priorytetu (i nie więcej niż 3 % budżetu programu) na rzecz innego priorytetu tego samego funduszu w ramach tego samego programu. W przypadku programów wspieranych z EFRR i EFS+ przesunięcie dotyczy wyłącznie alokacji dla tej samej kategorii regionu. Rząd RP stoi na stanowisku, że z uwagi na różnice kursowe realną korzyść przyniesie możliwość przenoszenia alokacji nie na poziomie zaproponowanych przez KE 5%, tylko na poziomie 10% i będzie zachęcał KE do zwiększenia limitu w ramach tego nowego rozwiązania.
- 19. Rząd RP sprzeciwia się znaczącemu obniżeniu maksymalnych poziomów dofinansowania UE.** Zgodnie z propozycją KE poziom ten powinien wynosić: 70% dla regionów słabiej rozwiniętych oraz Funduszu Spójności (obecnie jest to 85%), 55% dla regionów przejściowych oraz 40% dla regionów lepiej rozwiniętych. KE deklaruje, że jest to powrót do poziomów sprzed kryzysu finansowego, niemniej jednak nawet w perspektywie 2000-2007 poziomy dofinansowania były wyższe: 75% dla Celu 1 (odpowiednik regionów słabiej rozwiniętych) z możliwością podwyższenia do 80% w krajach kohezyjnych oraz 50% dla regionów Celów 2 i 3. Dodatkowo, zróżnicowane poziomy dofinansowania pomiędzy kategoriami regionów utrudnią realizację projektów i programów obejmujących terytorium całego kraju w państwach, w których znajdują się regiony różnej kategorii (np. Polska). **Dlatego Rząd RP proponuje ustanowienie maksymalnych poziomów dofinansowania UE dla krajów członkowskich, a nie dla poszczególnych kategorii regionów.**
- 20.** Proponowana przez Komisję redukcja poziomu dofinansowania unijnego, a tym samym wzrost współfinansowania krajowego nie jest naszym zdaniem właściwym rozwiązaniem dla zasypania luki finansowej i zwiększenia poczucia odpowiedzialności państw członkowskich, a faktycznie ograniczy możliwość realizacji niektórych projektów. Z naszych analiz wynika, że redukcja poziomu dofinansowania najbardziej dotknie samorządy i organizacje pozarządowe (np. realizujące projekty kierowane do grup defaworyzowanych i zmarginalizowanych), które borykając się z problemami finansowymi, ograniczą realizację projektów rozwojowych. Dotyczy to również projektów INTERREG. Udział w międzynarodowych projektach INTERREG stanowi ambitne wyzwanie dla beneficjentów, a dotychczasowy poziom dofinansowania był skuteczną zachętą do tworzenia ponadnarodowych partnerstw.
- 21.** Kwestią bezpośrednio powiązaną z poziomem dofinansowania jest **kwalikowalność podatku VAT.** Do tej pory podatek ten był kosztem kwalifikowalnym, o ile nie mógł być odzyskany, jednak w kwestii tej istniały i pojawiały się nowe, liczne wątpliwości. W konsekwencji, w trakcie realizacji programów, w wielu projektach podatek VAT był wycofywany z poświadczonych wydatków kwalifikowalnych. W projekcie rozporządzenia KE zaproponowała niekwalifikowalny VAT, z wyłączeniem projektów, których całkowity koszt nie przekracza 5 mln EUR, widząc w tym ułatwienie dla podmiotów, które nie są podatnikami VAT (i w związku z tym nie mogą go odzyskać)

i realizują niewielkie projekty. Propozycja ta rodzi jednak wiele dalszych wątpliwości, np. nie potwierdzono na razie informacji, że w projektach o wartości poniżej 5 mln euro VAT byłby całkowicie kwalifikowalny, nawet jeżeli mógłby być odzyskany. Problematyczny pozostaje ustalony sztucznie próg, który może być przekroczony, co całkowicie zmieni zasady finansowania projektu. Mając na względzie skutki planowanych rozwiązań dla projektów znajdujących się na granicy progu kwotowego oraz dla realizacji dużych inwestycji, propozycja KE wymaga uzyskania informacji nt. przesłanek, które zdaniem KE uzasadniałyby ustalenie progu na poziomie 5 mln EUR oraz przeprowadzenia dogłębnej dyskusji na temat VAT podczas negocjacji. Dodatkowo, biorąc pod uwagę konsekwencje wprowadzonych rozwiązań dla realizacji dużych inwestycji, dyskusja nad wprowadzeniem proponowanego progu powinna być prowadzona w powiązaniu z propozycjami dotyczącymi niższego współfinansowania oraz zasady n+2.

PODEJŚCIE STRATEGICZNE I PROGRAMOWANIE

Umowa partnerstwa i programy

- 22. Polska z żalem odnotowuje brak dokumentu strategicznego na poziomie europejskim** nakreślającego w jasny i przejrzysty sposób diagnozę potrzeb i potencjałów rozwojowych regionów UE, która powinna leżeć u podstawy programowania strategicznego.
- 23. Polska z zadowoleniem odnotowuje natomiast, że rola i zawartość umowy partnerstwa (UP) i programów została bardziej zróżnicowana**, ukierunkowując UP w jasny sposób w stronę funkcji koordynujących. **Niemniej jednak takie podejście w żadnym stopniu nie uzasadnia założenia, że UP może być wyłączona z procedury uzgadniania zmian.** Zważywszy na fakt wprowadzenia procedury przeglądu śródkresowego, która może prowadzić do ważnych zmian w zakresie programowania strategicznego, UP - rozumiana jako strategia osiągnięcia celów i rezultatów wspólnie ustalanych między państwem członkowskim, a Komisją – tym bardziej powinna pełnić rolę dokumentu ukierunkowującego i porządkującego zakres interwencji funduszy i programów oraz gwarantującego realizację celów ilościowych wyznaczonych całościowo na poziomie państwa członkowskiego. Rozporządzenie powinno dopuszczać możliwość zmiany UP na wniosek państwa członkowskiego w ramach przeglądu śródkresowego.

Warunki podstawowe

- 24. Rząd RP może zgodzić się na powiązanie wydatkowania środków UE z tzw. praworządnością tylko pod warunkiem, że będzie się ono opierać na obiektywnych kryteriach, nie będzie upolitycznione ani dyskryminujące wobec żadnego z państw członkowskich.** Jednocześnie zwraca uwagę, że przedstawiony przez KE projekt rozporządzenia ws. ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (COM(2018) 324) powyższych warunków nie spełnia.
- 25. Polska jest orędownikiem warunkowości opartej na zachętach (a nie karach),** rozumianej jako środek motywujący państwa członkowskie do zapewnienia warunków niezbędnych do skutecznej realizacji programów polityki spójności. **W rezultacie, zaproponowana w załączniku do rozporządzenia ramowego lista warunków podstawowych wymaga weryfikacji pod kątem rzeczywistego znaczenia dla skuteczności wsparcia z polityki spójności, w szczególności w odniesieniu do sektora transportu.** Ponadto, w celu ograniczenia ryzyka uznaniowości w ocenie

spełnienia warunków wstępnych, warunki te powinny zostać sformułowane bardziej precyzyjnie oraz powinny być ściśle powiązane z obszarem wsparcia, którego dotyczą. Przykładowo, wątpliwość budzi konieczność uwzględnienia w dokumencie dotyczącym kompleksowego planowania transportu informacji na temat środków budżetowych niezbędnych do pokrycia kosztów eksploatacji i konserwacji istniejącej i planowanej infrastruktury. Konieczne będzie zatem dokładne wyjaśnienie wszystkich kryteriów, w razie konieczności wprowadzenie zmian w brzmieniu zapisów czy zrezygnowanie z kryteriów nie mających związku z planowanym wsparciem. Przy ocenie spełniania warunków podstawowych KE powinna wziąć pod uwagę uwarunkowania wspieranego obszaru danego PCz, zakres planowanego wsparcia i w zestawieniu z nim wartość dodaną wszystkich kryteriów.

26. Zaproponowana przez Komisję Europejską likwidacja rezerwy wykonania oraz uzależnienie składania wniosków o płatność od spełnienia stosownych warunków w każdym momencie perspektywy finansowej powoduje przesunięcie akcentu z zachęt na penalizację, co w sposób krytyczny może wpłynąć na tempo i efektywność wdrażania. W celu minimalizacji ryzyka opóźnień we wdrażaniu, **Polska uważa za konieczne dokonanie przez Komisję i Radę UE rewizji warunków podstawowych pod kątem ich zasadności w odniesieniu do poszczególnych celów szczegółowych EFRR, FS i EFS+ oraz konieczności weryfikacji pod kątem zgodności przez cały okres programowania.** Jednocześnie, Polska zwraca uwagę, że weryfikacja zgodności z kryteriami warunkującymi wsparcie powinna odbywać się z chwilą przyjmowania programów. Ich zatwierdzenie powinno być traktowane jako zobowiązanie państwa członkowskiego do utrzymania zgodności przez cały okres programowania. Spełnienie poszczególnych kryteriów dla warunków odbywa się zazwyczaj na poziomie strategicznych dokumentów krajowych, których zmiana następuje w ściśle określonym procesie, w związku z tym zagrożenie ustania spełniania warunkowości w zakresie poszczególnych kryteriów nie powinno faktycznie mieć miejsca. Ponadto stała weryfikacja spełniania warunków w trakcie okresu programowania będzie stanowiła dodatkowe obciążenie administracyjne.

Przegląd śródkresowy

27. Z uwagi na specyfikę realizacji interwencji publicznej (zwłaszcza z zakresu rozwoju regionalnego i lokalnego) oraz jej tempa oddziaływania w sferze społeczno-gospodarczej, Polska uważa, że perspektywa programowania strategicznego i finansowego powinna obejmować 7 lat. W świetle powyższego, **propozycja wprowadzenia przeglądu śródkresowego jako elementu ram wykonania w swej istocie jest godna poparcia, Rząd RP sprzeciwia się jednak podziałowi okresu programowania na 5+2 lata.**

Rewizja dokumentów programowych w odpowiedzi na nowe wyzwania czy istotne zmiany strukturalne, stwierdzone na podstawie rzetelnych analiz, oraz poddane pełnej ocenie oddziaływania planowanych zmian jest słuszna. Jednakże wprowadzenie założenia, że interwencja może być programowana tylko do okresu przed przeglądem (jedynie pierwsze 5 lat), a pozostające 2 lata dopiero w roku 2025 w oczywisty sposób zagraża stabilności systemu realizacji EFRR, FS oraz EFS+, w tym zwłaszcza dużych projektów, czy też zintegrowanych projektów rozłożonych na etapy czasowe. Ponadto zaproponowane rozwiązanie w efekcie może zagrażać osiągnięciu pułapów celów ilościowych (*ringfencing*) oraz doprowadzi do dodatkowego obciążenia administracyjnego instytucji, które będą musiały dwukrotnie realizować zadanie programowania.

Sprawozdawczość strategiczna

28. Polska docenia wysiłki Komisji, by odciążyć system realizacji polityki spójności od zbędnych procedur lub działań nie przynoszących szczególnej wartości dodanej. Jest to niezmiernie pożądanym kierunkiem zmian. **Nie możemy jednak przychylić się do propozycji całkowitej rezygnacji ze sprawozdawczości strategicznej Komisji.** Jest to bardzo ważny element programowania opartego na dowodach, jak również debaty strategicznej nad kształtem polityki spójności oraz kierunkami interwencji publicznej.

Powiązania z należytym zarządzaniem gospodarczym

29. Polska z satysfakcją odnotowuje kontynuację podejścia opartego na stosownych zaleceniach Rady UE (ang. relevant CSR) jako tych, które należy uwzględnić w programach. Jako krok w dobrym kierunku ocenia także propozycję brania pod uwagę stosownych zaleceń Rady UE dwukrotnie, tj. na początku okresu programowania oraz w trakcie przeglądu śródkresowego. Takie podejście w lepszym stopniu odzwierciedla wieloletni charakter programów zapewniających stabilność inwestycji i jednocześnie uzasadnia wprowadzenie także wieloletnich zaleceń Rady UE, jako elementu reformy semestru europejskiego przed kolejnym okresem programowanym. Natomiast doprecyzowania w rozporządzeniu wymaga kwestia roku, z którego należy wziąć pod uwagę stosowne zalecenia Rady UE na początku okresu programowania. Rozporządzenie odnosi się tylko do stosowanych zaleceń z 2024 r. w kontekście przeglądu śródkresowego, co jest niespójne z treścią uzasadnienia i powinno być dookreślone w odpowiednim artykule rozporządzenia. Ponadto, KE powinna tak formułować projekt zaleceń (CSR), aby jasno wynikało, które z zaleceń należy traktować jako „stosowne dla polityki spójności”.

30. W kontekście wprowadzenia przeglądu śródkresowego, Polska krytycznie odnosi się do utrzymania „ścieżki programowej” warunkowości dotyczącej dostępności funduszy UE, zgodnie z którą Komisja może poprosić państwo członkowskie o zmianę programów, w sytuacji kiedy jest to niezbędne dla wspierania realizacji stosownych zaleceń wydawanych w ramach Semestru Europejskiego. Sytuacja ta zaburza proponowaną w uzasadnieniu do rozporządzenia logikę, polegającą na uwzględnieniu stosownych zaleceń na początku okresu programowania i w ramach przeglądu śródkresowego oraz może wpłynąć negatywnie na stabilność wdrażania programów. Co więcej, projekt rozporządzenia przewiduje nadanie Komisji uprawnienia do podejmowania decyzji odnośnie do zawieszenia części lub wszystkich zobowiązań w ramach „ścieżki programowej” warunkowości. Obecnie Komisja może wnioskować do Rady o wydanie takiej decyzji. Zaproponowane uprawnienia dają zbyt dużą uznaniowość w działaniach KE.

31. W odniesieniu do drugiej ścieżki warunkowości dalszej analizy wymagają zmiany dotyczące pułapów zawieszeń zobowiązań. Wprawdzie rozporządzenie proponuje niższe pułapy zawieszenia niż obecnie, jednak nie wprowadza górnych limitów w przypadku uporczywego nierealizowania przez dane państwo zasad zarządzania gospodarczego.

Polska zwraca uwagę na występującą w Uzasadnieniu i art. 15 ust. 6 przedmiotowego dokumentu rozbieżność zapisów dotyczącą zakresu zawieszenia. W Uzasadnieniu bierze się tylko pod uwagę zawieszenie zobowiązań, natomiast w art. 15 ust. 6 uwzględnione jest również zawieszenie płatności. W związku z powyższym zasadne wydaje się ujednolicenie powyższych treści.

Polska z satysfakcją przyjmuje natomiast zapisy, zgodnie z którymi Komisja może odstąpić od nakładania sankcji z uwagi na wyjątkową sytuację gospodarczą lub w następstwie uzasadnionego wniosku państwa członkowskiego.

Rozwój terytorialny

- 32. Polska pozytywnie ocenia utrzymanie dotychczasowych instrumentów:** zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) oraz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), a także umożliwienie wdrażania celu 5. poprzez realizację innych instrumentów terytorialnych opracowanych przez dane państwo członkowskie. Realizacja instrumentów terytorialnych wymaga jednak wprowadzenia realnych uproszczeń dotyczących ich wdrażania oraz lepszej koordynacji pomiędzy różnymi funduszami – EFRR, FS, EFS+, EFMR oraz EFRROW. Polska docenia rozszerzenie roli funduszu wiodącego (lead fund) w odniesieniu do RLKS. Może być to jednak niewystarczające do rzeczywistego ujednoczenia, a tym samym uproszczenia zasad wdrażania RLKS. Dlatego Polska postuluje rozszerzenie przepisów rozporządzenia ogólnego o możliwość wskazania przez PCz jednolitych zasad, które będą obowiązywały przy realizacji RLKS, niezależnie od liczby i rodzaju funduszy zaangażowanych w realizację strategii. Postulujemy także wprowadzenie zapisów dotyczących funduszu wiodącego (*lead fund*) dla ZIT - analogicznie jak dla RLKS oraz umożliwienie finansowania innych instrumentów terytorialnych z różnych funduszy. Ponadto wyjaśnienia wymagają relacje pomiędzy wdrażaniem celu 5., a wdrażaniem instrumentów terytorialnych, zakres wsparcia oraz koordynacja pomiędzy EFRR, FS a zwłaszcza z ESF+ w ramach poszczególnych instrumentów rozwoju terytorialnego, wielofunduszowość, finansowanie RLKS z EFRROW, spójność zasad funkcjonowania ZIT i RLKS, pułapy procentowe w ramach poszczególnych funduszy, duże rozbieżności pomiędzy szczegółowością zapisów dotyczących ZIT i RLKS oraz potencjalne uszczegółowienia przepisów ZIT na późniejszym etapie w formie wytycznych.
- 33. W kontekście rozwoju terytorialnego, Polska pragnie podkreślić znaczenie podejścia makroregionalnego** oraz wyraża potrzebę wzięcia go pod uwagę w programowaniu strategicznym, w tym zwłaszcza uwzględnienia ww. strategii w przyszłych programach.

Wspólne wsparcie z EFRR, EFS+ i FS

- 34. Polska, będąc orędownikiem zintegrowanego podejścia, wielokrotnie wyrażała potrzebę wprowadzenia mechanizmów wielofunduszowości na poziomie operacji/ projektu. Oczekiwano, że nowe regulacje przyniosą faktyczne rozwiązania w tym zakresie. Tymczasem, brak propozycji skutecznych rozwiązań zapewniających praktyczny wymiar zintegrowanego podejścia i koordynacji pomiędzy EFS+ i EFRR jest dużym rozczarowaniem.**

Mechanizm finansowania krzyżowego (*cross-financing*) nie sprawdził się w obecnej perspektywie finansowej, jednak nadal jest on proponowany przy jednoczesnym zawężeniu zakresu interwencji EFS. Kwestia ta wymagać będzie pogłębionej dyskusji mającej na celu wypracowanie mechanizmów wielofunduszowości na poziomie projektu. **Rząd RP postuluje zwiększenie dopuszczalnego poziomu finansowania krzyżowego (obecna propozycja KE wynosi 10%) i jego weryfikację na poziomie całego kraju, a nie każdego priorytetu w programie operacyjnym.**

Pomoc techniczna

- 35.** Rozporządzenie ogólne powinno umożliwiać dostosowanie systemu pomocy technicznej do specyfiki i potrzeb danego kraju. **Zdaniem Rządu RP przedstawiona przez KE propozycja finansowania pomocy technicznej w formie ryczałtu doliczanego do każdego wniosku o płatność okresową do KE, jest niewystarczająca do zaspokojenia wszystkich potrzeb systemu.**

Pomoc techniczna jako ryczałt doliczany do każdego wniosku o płatność jest dobrym narzędziem finansowania instytucji w systemie, o ile nie jest to zbyt duży system. W Polsce ze środków pomocy technicznej finansujemy znacznie więcej niż samo funkcjonowanie instytucji. Jesteśmy przykładem kraju, który mocno wspiera beneficjentów, koordynację, działania ukierunkowane na otoczenie systemu. Powyższe działania (finansowane w obecnej perspektywie z krajowego programu pomocy technicznej) są bardzo wysoko oceniane przez KE. Idea ryczałtów tylko w programach operacyjnych nie mieści w sobie tych działań, tak samo jak nie mieści wsparcia instytucji otoczenia Umowy Partnerstwa. Powinna zatem zostać zapewniona możliwość wprowadzenia dodatkowego instrumentu (np. ryczałtu liczonego od całości alokacji) umożliwiającego finansowanie takich działań lub zachowana możliwość realizowania oddzielnego programu pomocy technicznej. Jednocześnie pomoc techniczna powinna zostać zwolniona z obowiązków, które nie pasują do jej specyfiki, np. obowiązków dotyczących trwałości oraz obowiązku umieszczania tablic pamiątkowych czy billboardów.

Rząd RP stoi na stanowisku, że **należy poszukiwać optymalnych metod finansowania pomocy technicznej**, które nie będą generować obciążeń administracyjnych, a jednocześnie umożliwią realizację wszystkich działań niezbędnych do funkcjonowania systemu wdrażania funduszy oraz budowy potencjału zarówno beneficjentów, jak i instytucji.

MONITOROWANIE

- 36.** Rząd RP zwraca uwagę, że zaproponowany dwustopniowy **system wskaźników** nie obejmuje szerszego oddziaływania interwencji, a tym samym **może być niewystarczający do właściwego monitorowania efektów polityki spójności.**

Uważamy, że konieczne jest uzgodnienie pełniejszego spektrum kwestii dotyczących systemu wskaźników, w tym roli i zakresu ram wykonania. Obecna propozycja budzi wątpliwości co do celu pomiaru wskaźników (w szczególności celu ustanowienia ram wykonania) oraz ich roli i znaczenia w rozliczaniu wsparcia, w szczególności w ramach przeglądu śródkresowego.

- 37.** Polska z zadowoleniem odnotowuje brak obowiązku sporządzania raportu rocznego. Traktujemy to jako uproszczenie. Jednocześnie zwracamy uwagę, że zaproponowany obowiązek elektronicznego przekazywania danych do KE drogą elektroniczną co 2 miesiące może stać się dodatkowym, nadmiernym obciążeniem administracyjnym dla instytucji, w związku z czym proponujemy zmniejszenie jego częstotliwości. Dodatkowo, postulujemy zaplanowanie takich **rozwiązań technicznych i organizacyjnych, które w maksymalnym stopniu zracjonalizują, uproszczą i zautomatyzują ten proces.**

EWALUACJA

38. Polska przywiązuje dużą wagę do prowadzenia polityki opartej na dowodach, których dostarczają m.in. badania ewaluacyjne. W tym kontekście rozważenia wymaga **przywrócenie do projektu nowego rozporządzenia części z obecnie obowiązujących zapisów odnośnie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych**. Brak wskazania dotyczącego obligatoryjnego charakteru tego typu ewaluacji może doprowadzić do zaniechania ich realizacji.

Z treści rozporządzenia jednoznacznie nie wynika, czy odpowiedzialność za proces ewaluacji spoczywa na państwie członkowskim czy na Instytucji Zarządzającej. Nie jest także jednoznacznie wskazany zakres obowiązkowej ewaluacji. Zapisy projektu rozporządzenia mogą prowadzić do wniosku, iż wymagane jest stosowanie stałego zestawu kryteriów ewaluacyjnych dla każdego badania, co jest błędne metodologicznie i będzie prowadziło do nieefektywności kosztowej oraz być może rezygnacji z części realizowanych badań. Regulacje nie tworzą także punktu odniesienia dla ewaluacji wpływu. Wszystkie powyższe niejednoznaczności zapisów mogą tworzyć trudności w organizacji procesu ewaluacji na poziomie Państw Członkowskich. **Rząd RP w trakcie negocjacji będzie dążył do zapewnienia odpowiedniej roli ewaluacji w procesie prowadzenia polityki spójności.**

INFORMACJA I PROMOCJA

39. Rząd RP docenia wagę efektywnego i spójnego komunikowania polityki spójności i postuluje **wprowadzenie rozwiązań, które pozwolą na budowę efektywnego i spójnego systemu informacji**. W tym celu należy przewidzieć w rozporządzeniu możliwość koordynacji komunikacji na poziomie państwa członkowskiego. W państwie członkowskim powinien być jeden podmiot pełniący rolę instytucji koordynującej w obszarze informacji, promocji i komunikacji dla programów operacyjnych. W przypadku krajów, w których realizowanych będzie wiele programów, państwo członkowskie (tj. instytucja koordynująca) powinno być odpowiedzialne za prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych o charakterze przekrojowym i horyzontalnym w zakresie wielu programów, w tym np. spójnych stron internetowych, działań w mediach czy ogólnokrajowej sieci punktów informacyjnych.

40. Zdaniem Rządu RP rozporządzenie powinno także wskazywać na **możliwość opracowania wspólnej strategii komunikacji w każdym kraju**. Będzie to służyło podniesieniu poziomu efektywności działań, a tym samym widoczności Unii Europejskiej, poprzez spójny i skoordynowany system informacji i promocji. W państwach członkowskich, w których jest realizowanych wiele programów operacyjnych powinna obowiązywać jedna wspólna strategia komunikacji na poziomie krajowym. Przy czym decyzja dotycząca zakresu opracowywanej strategii (wspólna strategia dla wszystkich programów lub oddzielne strategie dla poszczególnych programów) powinna należeć do państwa członkowskiego, co umożliwi dostosowanie podejmowanych działań do uwarunkowań krajowych.

41. Rząd RP zwraca także uwagę na konieczność weryfikacji zapisów dotyczących publikowania danych na temat beneficjentów funduszy, w tym **danych osobowych beneficjentów będących osobami fizycznymi**, pod kątem ich zgodności z unijnymi przepisami o ochronie danych osobowych.

WSPARCIE FINANSOWE Z FUNDUSZY

42. Rząd RP z zadowoleniem odnotowuje **rezygnację z przepisów dotyczących dużych projektów, projektów generujących dochód, wprowadzenie obowiązku stosowania kosztów uproszczonych w projektach o wartości poniżej 200 tysięcy euro**. Powyższe zmiany powinny ułatwić wdrażanie programów finansowanych z funduszy w ramach zarządzania dzielonego.
43. Rząd RP wyraża także zadowolenie z **propozycji umożliwienia ponoszenia wydatków z programów polityki spójności w całej UE i poza UE**, o ile będzie się to przyczyniało do realizacji celów programu. Tę propozycję należy ocenić pozytywnie, z pewnością uprości ona realizację programów.
44. Wydatki w programie nadal jednak trzeba będzie **rozliczać i monitorować w podziale na kategorie regionów** (regiony słabiej rozwinięte, przejściowe oraz lepiej rozwinięte), z możliwością wykorzystania mechanizmu pro-rata opartego o obiektywne kryteria. **Polska sprzeciwia się takiemu podejściu**, które oznacza kontynuację obecnych rozwiązań krytykowanych przez wiele państw członkowskich, w tym Polskę, jako utrudniających zarządzanie finansowe programem. **Podział na kategorie regionów powinien być stosowany wyłącznie w celu podziału środków pomiędzy państwa członkowskie**. Rozliczanie i monitorowanie wydatków nie powinno być powiązane z kategoriami regionów.
45. Wyrażamy także rozczarowanie z powodu **braku w rozporządzeniu przepisów umożliwiających łatwe udzielenie wsparcia projektom, które otrzymały „Pieczęć doskonałości” („Seal of excellence”)** w programie Horyzont, a także innych programach zarządzanych centralnie. Dotyczy to w szczególności braku uproszczeń w zakresie pomocy publicznej. Wydaje się, że cały ciężar zapewnienia dobrych rozwiązań został przerzucony na państwa członkowskie.
46. Rząd RP postuluje **wprowadzenie rozwiązań, które zwiększą liczbę inwestycji realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)**. Poziom dotacji w projekcie PPP, którego beneficjentem jest podmiot publiczny powinien być wyznaczany w oparciu o poziom nakładów inwestycyjnych wynikających z umowy PPP (lub z oferty złożonej przez partnera, gdy umowa nie została jeszcze zawarta), a nie w oparciu o dokumentację księgowo-finansową przedstawiającą koszty partnera prywatnego, który realizuje prace w ramach projektu. Powyższe rozwiązanie uprościłoby system realizacji projektów PPP.
47. Rząd RP postuluje także **umożliwienie łączenia wsparcia zwrotnego z Funduszu InvestEU z dofinansowaniem ze środków polityki spójności w ramach indywidualnego projektu bez negatywnego wpływu na koszty kwalifikowalne projektu**. Zgodnie z obecnymi zapisami projektu rozporządzenia ramowego włączenie w projekt inwestycyjny środków zwrotnych pochodzących z Funduszu InvestEU spowoduje zmniejszenie kosztów kwalifikowalnych tego projektu o wartość takiego wsparcia. Mając na uwadze, że Fundusz InvestEU będzie udzielał wyłącznie

wsparcia zwrotnego, powyższe ograniczenie nie ma uzasadnienia merytorycznego i spowoduje, że pewna grupa projektów inwestycyjnych nie zostanie zrealizowana.

Formy wsparcia

48. Rząd RP uważa, że należy utrzymać w kolejnej perspektywie możliwość udzielania **pomocy zwrotnej**, w ramach której możliwe jest warunkowe umorzenie spłaty części kapitałowej. Takie elastyczne podejście umożliwia dostosowanie formy wsparcia do potrzeb i zdolności absorpcyjnych beneficjentów. Połączenie instrumentu finansowego i dotacji, które dopuszcza rozporządzenie nie pozwoli uzyskać takiego efektu jak pomoc zwrotna.

Projekty grantowe

49. Rząd RP stoi na stanowisku, że projekt rozporządzenia ogólnego powinien przewidywać rozwiązania w zakresie udzielania tzw. **małych grantów (realizacji projektów parasolowych) we wszystkich programach, nie jedynie w programach EWT**. W rozporządzeniu ogólnym należy wprowadzić/uzupełnić definicje "beneficjenta", "ostatecznego odbiorcy" oraz "uczestnika" tak, aby możliwe było udzielenie wsparcia polegające na przekazaniu środków finansowych w ramach operacji na rzecz podmiotu/uczestnika niebędącego beneficjentem, korzystając np. z rozwiązań wypracowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach zmian do rozporządzenia 1303/3013 (tzw. rozporządzenie omnibus).

INSTRUMENTY FINANSOWE

50. Mając na względzie dążenie do szerszego wykorzystania instrumentów finansowych, Rząd RP postuluje wprowadzenie uproszczeń w zakresie ich wdrażania. Do najważniejszych postulatów należą: (1) włączenie oceny *ex ante* instrumentów finansowych do ewaluacji *ex ante* programu operacyjnego, (2) wybór podmiotów wdrażających IF w procedurze konkurencyjnej, a nie w konkurencyjnych trybach zamówień publicznych przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości skorzystania z trybu in-house/ współpracy publiczno-publicznej, (3) analizę proponowanych poziomów i zasad obliczania kosztów zarządzania/ opłat za zarządzanie IF oraz dostosowanie ich do poziomów rynkowych, (4) pozostawienie dyscyplinującego mechanizmu transzowania środków przekazywanych do instrumentu finansowego, przy jednoczesnym złagodzeniu jego zasad. **Proponowany przez KE sposób wnioskowania o środki w przypadku IF oznacza de facto brak możliwości zaliczkowania realizacji instrumentu finansowego poza pierwszą wypłatą.** Stanowi to poważną barierę w wykorzystaniu na większą skalę instrumentów finansowych, co stoi w sprzeczności zarówno z priorytetami UE, jak i Rządu PL.

Pozytywnie należy się natomiast odnieść do propozycji KE wyłączenia możliwości wnoszenia wkładu kwalifikowalnego z poziomu ostatecznego odbiorcy wsparcia z jednoczesnym zmniejszeniem zakresu obciążeń kontrolnych na jego poziomie. Wprowadzenie takiego rozwiązania stanowi rzeczywistą redukcję obciążeń administracyjnych na poziomie ostatecznego odbiorcy, który jest faktycznym i najważniejszym adresatem wsparcia udzielanego ze środków UE.

ZARZĄDZANIE I KONTROLA

51. Rząd RP z zadowoleniem odnotowuje **rezygnację z procedury desygnacji** instytucji w kolejnym okresie programowania oraz ułatwienie uruchamiania nowych programów, które będą realizowane przez te same instytucje co obecnie. Powinno to przyspieszyć rozpoczęcie wdrażania programów.
52. Rząd RP z niepokojem odnotowuje natomiast, że dostęp do części wprowadzonych uproszczeń (np. ograniczenie audytów KE do dokonania przeglądu prac IA) został ograniczony dla tych państw członkowskich, które nie podjęły wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej (EPPO), co Rząd RP interpretuje jako **próbę narzucenia Państwu Członkowskiemu rozwiązań, które w świetle przepisów nie są obowiązkowe**, a jednak niepodporządkowanie się im stawia PCz w niekorzystnej sytuacji. Dlatego Rząd RP postuluje usunięcie odniesień do EPPO wprowadzonych w art. 74 i 78. Dodatkowo, należy podkreślić brak związku przyczynowo-skutkowego między prawidłowością funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli a współpracą z EPPO. Skuteczność systemów zarządzania i kontroli jest przede wszystkim wynikiem posiadanych doświadczeń w realizacji działań finansowanych z funduszy UE i nie ma żadnych podstaw do twierdzenia, że samo uczestniczenie we wzmocnionej współpracy zwiększy skuteczność stosowanych mechanizmów.
53. Rząd RP Polska popiera wymianę informacji między beneficjentami, a instytucjami programu za pomocą systemów elektronicznej wymiany danych. Niemniej jednak widzimy **potrzebę większej elastyczności w odniesieniu do EFMR, FAM, FBW i IZGW**. Postulujemy wprowadzenie rozwiązań, zgodnie z którymi to Państwo Członkowskie będzie podejmowało decyzję czy system będzie wdrażany w tak szerokim zakresie. Decyzja powinna być uzależniona np. od wielkości przyznanej alokacji i możliwości uruchamiania środków w ramach pomocy technicznej. W poprzednim okresie programowania EFMR był wyłączony z tego obowiązku. Ze względu na specyfikę wdrażania Programu, koszty wdrożenia systemu mogą okazać się zbyt wysokie względem dostępnej alokacji.
54. Rząd RP sprzeciwia się możliwości nałożenia na państwo członkowskie **korekty pomniejszającej wartość alokacji (korekty netto)**. Zgodnie z rozporządzeniem KE może nałożyć na państwo członkowskie korekty w trzech przypadkach (zbliżonych do tych w obecnej perspektywie finansowej). Korekta netto grozi jedynie w przypadku wykrycia nieprawidłowości w wydatkach rozliczonych w ramach rocznych rozliczeń. W pozostałych przypadkach, po uzyskaniu porozumienia pomiędzy państwem członkowskim i KE możliwe jest ponowne wykorzystanie środków (na inne, prawidłowo wdrażane operacje). Zdaniem Polski każda korekta nałożona przez KE jest dostateczną karą za nieprawidłowości systemowe - państwo musi sfinansować część lub całość wydatków w „zainfekowanych” projektach z własnego budżetu. Polska będzie zatem postulować rezygnację z sankcji polegającej na pomniejszeniu całkowitej alokacji, szczególnie że państwa członkowskie podlegają szeregowi innych zasad, która utrudniają pełne jej wykorzystanie.

ZARZĄDZANIE FINANSOWE

55. Rząd RP będzie dążył do zachowania zasady n+3 zamiast proponowanej przez KE zasady n+2. Zasada n+3, która jest korzystna szczególnie dla skomplikowanych dużych wieloletnich projektów inwestycyjnych generujących wysokie wydatki, daje potrzebne ramy czasowe, konieczne dla wszystkich faz cyklu życia projektów.

Należy przy tym zaznaczyć, że zmiana zasady n+3 na n+2 nie zapewnia automatycznie szybszego wdrażania, jest jedynie zaostreniem sankcji dla państw członkowskich, które nie certyfikują środków w odpowiednim tempie. Tempo to warunkowane jest innymi czynnikami, na które niekiedy państwa członkowskie nie mają wpływu, takimi jak odpowiednio wczesne przyjęcie regulacji prawnych, akceptacja programów operacyjnych i ich uruchamianie. W tym zakresie należy przewidywać raczej opóźnienia, m. in. ze względu na niektóre inne kontrowersyjne przepisy rozporządzeń, oraz nowe regulacje dotyczące warunków podstawowych (nie można certyfikować środków w przypadku ich niespełnienia) i możliwości ingerencji KE w kryteria wyboru projektów (stwarza to ryzyko znaczącego wydłużenie procesu przyjmowania tych kryteriów i w konsekwencji wyboru projektów), a także obostrzenia dotyczące certyfikacji w instrumentach finansowych oraz brak możliwości certyfikacji zaliczek dla beneficjentów w projektach z pomocą publiczną.

- 56. Rząd RP będzie dążył do zwiększenia poziomu zaliczek dla programów.** Przedstawiona propozycja zakłada, że zaliczka będzie stanowiła rocznie 0,5% alokacji na program. Zaliczki na tak niskim poziomie w połączeniu z innymi ograniczeniami jakie zawiera projekt (zasada n+2, brak możliwości certyfikacji zaliczek w projektach pomocy publicznej, utrudniona - w stosunku do obecnych mechanizmów - certyfikacja w instrumentach finansowych) znacznie zwiększają nacisk na tempo wydatkowania środków oraz ryzyko ich utraty.
- 57.** Z niepokojem odnotowujemy, że projekt rozporządzenia nie przewiduje możliwości ujęcia we wnioskach o płatność do KE **zaliczek wypłaconych beneficjentom pomocy publicznej**, szeroko praktykowanej obecnie na podstawie aktualnych przepisów. Zdaniem rządu RP, udzielanie i certyfikowanie zaliczek jest istotne zwłaszcza w przypadku projektów inwestycyjnych, celem utrzymania ich płynności finansowej. Dlatego proponujemy zawarcie w rozporządzeniu zapisów analogicznych jak dla perspektywy 2014-2020, tj. wprowadzających możliwość certyfikowania do KE do 40% zaliczek wypłaconych beneficjentom, bez konieczności uprzedniego potwierdzenia wydatków fakturami lub innymi dokumentami księgowymi.
- 58.** Rząd RP nie widzi uzasadnienia dla **ograniczania częstotliwości składania wniosków o płatność** do KE jedynie 4 razy w roku w ustalonych z góry terminach. Wydłuży to czas oczekiwania na refundację i może mieć negatywne konsekwencje dla państw członkowskich.
- 59. Rząd RP wskazuje na potrzebę zapewnienia wymiany informacji pomiędzy Komisją Europejską a OLAF, zmniejszając tym samym obciążenia administracyjne państw członkowskich.** W chwili obecnej państwa członkowskie są zobowiązane do prowadzenia oddzielnej ewidencji nieprawidłowości na potrzeby OLAF (system IMS) przy jednoczesnym obowiązku wprowadzania tych samych danych do systemu IT zgodnego z wymogami Komisji oraz ich zamieszczaniu w rocznym podsumowaniu audytów i kontroli, przekazywanym do KE. Wprowadzenie postulowanych rozwiązań pozwoliłoby na istotne zmniejszenie obciążeń administracyjnych po stronie państwa członkowskiego.
- 60.** Pomimo założeń uproszczenia systemu, w projekcie rozporządzenia wciąż występuje **szereg nadmiernych obostrzeń i wymogów wobec państw członkowskich.** Przykładem takich nadmiernych barier administracyjnych jest m.in. uniemożliwienie wyboru operacji bądź zawieszenie płatności dla operacji, dla której Komisja wydała uzasadnioną opinię w sprawie naruszenia na mocy art. 258 TFUE. Są to wymogi nadmierne, zważywszy na fakt, że Trybunał

Sprawiedliwości UE średnio po dwóch latach rozstrzyga spór pomiędzy Państwem członkowskim a Komisją i decyduje, czy państwo członkowskie naruszyło przepisy UE. W tym czasie zatwierdzanie projektów i płatności muszą zostać wstrzymane, co w kontekście propozycji nowych regulacji dotyczących ograniczenia możliwości wsparcia ze środków funduszy UE operacji zakończonych (art. 57 ust. 6), stawia państwo członkowskie w niekorzystnej pozycji i utrudnia dyskusję z KE na temat proponowanych przez nią warunków.

61. Polska również negatywnie ocenia utrzymanie zasady automatycznego pomniejszania płatności o 10% należnej refundacji. Należy zaznaczyć, że obecnie stosowana zasada wstrzymywania przez KE 10% kwoty wszystkich płatności okresowych do momentu zatwierdzenia rocznego zestawienia wydatków jest zbyt restrykcyjna i bardzo niekorzystna dla państw członkowskich.

Rząd RP deklaruje swoją gotowość do dalszego aktywnego i konstruktywnego uczestnictwa w negocjacjach pakietu dla polityki spójności 2021-2027 i wyraża nadzieję na uzyskanie wysokiej jakości kompromisu umożliwiającego sprawną realizację programów w ramach kolejnej perspektywy finansowej.

III. Uzasadnienie stanowiska RP

Dotychczasowy wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski był jednoznacznie pozytywny. Fundusze europejskie oddziaływały w istotnym stopniu na wzrost gospodarczy, aktywność inwestycyjną i rynek pracy w Polsce, a także na wewnętrzną i zewnętrzną równowagę gospodarki.

Wyniki badań wskazują, że dzięki funduszom unijnym następowało przyspieszenie wzrostu PKB oraz procesu konwergencji realnej gospodarki do krajów UE. Fundusze UE wywołały również zauważalny wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia. Pozytywny efekt europejskiej polityki spójności widoczny jest w tworzeniu nowych miejsc pracy, poprawie kwalifikacji pracowników i ich lepszej adaptacji do zmieniających się warunków na rynku pracy.

Realizacja polityki spójności przyczyniała się nie tylko do zmniejszenia dystansu Polski względem średniego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego krajów UE, ale również do ograniczenia procesów różnicowań wewnętrznych. Od akcesji dystans w poziomie rozwoju gospodarczego dzielącego wszystkie polskie regiony od średniej UE stopniowo się zmniejsza. Niemniej jednak polityka spójności i jej instrumenty nadal należą do istotnych czynników kreowania rozwoju w Polsce. W związku z tym, negocjacje pakietu rozporządzeń dla polityki spójności 2021-2027 będą ważnym aspektem działań Polski w Radzie UE.

Rząd RP docenia widoczne w projekcie rozporządzenia dążenie do pragmatycznego uprządkowania przepisów oraz ujednoczenia zasad wykorzystania w latach 2021-2027 funduszy będących w zarządzaniu dzielonym. Uważamy, że jest to właściwy kierunek zmian. Jednakże, z uwagi na proponowane wyłączenie EFRROW z rozporządzenia ogólnego, istnieje potrzeba zapewnienia koordynacji i komplementarności działań pomiędzy politykami finansowanymi z EFRR, EFS+, FS, EFMR oraz EFRROW, a także innymi instrumentami (w tym także tymi zarządzanymi centralnie). W szczególności konieczna jest wzajemna koordynacja na poziomie dokumentów strategicznych – Umowy Partnerstwa w polityce spójności i Planu Strategicznego w WPR.

Powinniśmy dążyć do tego, aby **polityka spójności nie podlegała fragmentacji czy centralizacji, np. poprzez transfer zasobów do zarządzania bezpośredniego**. Zaproponowane w rozporządzeniu mechanizmy transferu środków do instrumentu *Invest EU* i innych instrumentów mogą być potencjalnie niebezpieczne, pomimo dobrowolnego ich charakteru. W ten sposób ilość środków dostępnych dla państwa członkowskiego uległaby zmniejszeniu. Pomimo zapisów rozporządzenia istnieje pewne ryzyko, że środki nie zostaną wykorzystane z korzyścią dla danego państwa.

Polska zgłasza **wiele zastrzeżeń do ram finansowych polityki spójności** w kolejnej perspektywie. Zastrzeżenia dotyczą nie tylko wielkości koperty finansowej, ale także mechanizmów zarządzania finansowego, które w praktyce mogą prowadzić do utraty dostępnych środków.

Wyrażamy zaniepokojenie **nieproporcjonalnie dużym ograniczeniem alokacji dla Polski w stosunku do cięć budżetu polityki spójności oraz nieproporcjonalnie dużym ograniczeniem alokacji Funduszu Spójności**. Należy pamiętać, że Fundusz Spójności w największym stopniu spośród innych instrumentów finansowych przyczynia się do osiągnięcia celów konwergencji, poprzez realizację strategicznych projektów w obszarach **ochrony środowiska i sieci TEN-T**. Polska jest obecnie największym beneficjentem środków tego funduszu, dlatego redukcja jego środków o około 40% w porównaniu do poziomu obecnego odbije się negatywnie na możliwości realizacji projektów o największym potencjale konwergencji, a tym samym na szansach trwałego zmniejszenia dysproporcji rozwojowych pomiędzy krajami UE.

Polska sprzeciwia się wprowadzeniu zasady n+2 w miejsce zasady n+3. Zasada n+3 jest korzystna szczególnie dla skomplikowanych dużych wieloletnich projektów inwestycyjnych generujących wysokie wydatki, ponieważ daje ramy czasowe konieczne dla wszystkich faz cyklu życia projektów. Należy zaznaczyć, że projekty inwestycyjne często z racji kilkuletniego okresu realizacji generują wydatki dopiero w końcowej fazie. Kontynuacja zasady n+3 pozwoliłaby na sprawniejsze zarządzanie programami.

Jednym z niepożądanych efektów takiej zmiany może być sztuczne dzielenie projektów z uwagi na konieczność ich realizacji w skróconym okresie wdrażania programu (5+2) oraz wspieranie dużej liczby małych projektów w końcowym okresie perspektywy finansowej. Należy też mieć na uwadze, że takie rozłożenie w czasie finansowania projektów może skutkować preferencją branżową – projekty innowacyjne w sektorach takich jak IT są realizowane zdecydowanie krócej niż projekty w obszarach związanych z medycyną, farmacją czy biotechnologią oraz przede wszystkim projekty dotyczące inwestycji infrastrukturalnych. Wymuszenie – poprzez zasady certyfikacji – krótszego okresu realizacji projektów spowodować może również, że wsparcie uzyskają projekty mniejsze, zatem w całym programie trudno będzie uzyskać innowacje na dużą skalę, ponieważ ich wypracowanie jest zwykle długotrwałe (np. opracowanie nowych leków od fazy odkrycia (*discovery*) po pierwszą fazę badań klinicznych trwa ok. 5 lat.)

W obliczu skrócenia zasady n+3, dogłębnej analizy wymagają również wyżej wspomniane konkretne propozycje dotyczące szczegółowych rozwiązań w zakresie wdrażania np. zaliczek, rozliczania projektów i składania wniosków o płatność i innych, gdyż wprowadzane zmiany i bardziej restrykcyjne zasady np. w postaci ograniczenia możliwości składania wniosków o płatność do KE w ciągu roku, automatycznego pomniejszania płatności z KE o 10% należnej refundacji czy niskiego poziomu zaliczek, mogą spowolnić realizację programów. W efekcie dochowanie tempa realizacji programów

wyznaczonego przez zasadę n+2 może się okazać niemożliwe i państwa utracą znaczącą część i tak już okrojonej alokacji.

Zaproponowana redukcja poziomu dofinansowania unijnego i wzrost współfinansowania krajowego nie zwiększy poczucia odpowiedzialności państw członkowskich, natomiast może ograniczyć możliwość realizacji niektórych projektów.

Proponowane **obniżenie poziomu dofinansowania do 70% (z obecnych 85%) w przypadku regionów słabiej rozwiniętych** spowoduje konieczność znacznie większego niż obecnie zaangażowania środków krajowych w realizację programów. Pamiętać należy, że wspomniany maksymalny poziom dofinansowania wynikający z przepisów jest wyłącznie teoretyczny i podlega w praktyce różnym ograniczeniom wynikającym z innych przepisów (pomoc publiczna, kwalifikowalność wydatków). Rzeczywisty poziom dofinansowania inwestycji w ramach polityki spójności jest znacznie niższy i w obecnej perspektywie wynosi w Polsce około 64%. Zaproponowane przepisy (przy założeniu utrzymania zbliżonej do obecnej struktury alokacji dla Polski oraz montażu finansowego projektów) oznaczałyby realne dofinansowanie projektów środkami UE na poziomie **około 52%**.

Z punktu widzenia realizacji celów strategicznych państwa członkowskiego optymalne byłoby ustalenie maksymalnego poziomu dofinansowania na poziomie państwa, a nie zróżnicowanie tych poziomów w zależności od kategorii regionu. Powoduje to liczne komplikacje w zarządzaniu programami krajowymi w państwach, w których znajdują się regiony zakwalifikowane do więcej niż jednej kategorii.

Dla Funduszu Spójności KE proponuje stopę współfinansowania na poziomie każdego priorytetu nie wyższą niż 70 % (obecnie jest to 85%), co oznacza, że w szczególności duże inwestycje infrastrukturalne, o charakterze publicznym będą wymagały dużego wkładu budżetu państwa. Wpłyne to negatywnie na możliwości realizacji wielu inwestycji w tym samym czasie. Należy podkreślić, że np. inwestycje w sektor transportu są wysoce kapitałochłonne i część z nich nie mogłaby mieć miejsca bez dotychczas stosowanego poziomu współfinansowania. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu do Rozporządzenia EFRR/FS wskazano, że w toku oceny skutków stwierdzono, że działania na szczeblu UE stanowią wartość dodaną wobec działań podejmowanych na szczeblu krajowym m.in. dlatego, że w wielu krajach EFRR i Fundusz Spójności stanowią co najmniej 50 % wartości inwestycji publicznych – bez tych funduszy państwa członkowskie nie dysponowałyby środkami finansowymi pozwalającymi na dokonanie takich inwestycji.

Ważne jest też, aby **7-letnia perspektywa programowania** obejmowała rzeczywiście cały ten okres. W kontekście propozycji podziału 5+2 i programowania w roku 2025 alokacji na lata 2026 i 2027 wydaje się to wątpliwe. Jest to szczególnie istotne dla dużych inwestycji o strategicznym znaczeniu, których przygotowanie i realizacja wykracza poza okres 5-letni.

W interesie Polski jest również zapewnienie właściwej hierarchii dokumentów programowania; zapewnienie ram umożliwiających realne podejście terytorialne i sprawne wykorzystanie instrumentów rozwoju lokalnego oraz osłabienie podejścia penalizacyjnego zagrażającego stabilności wdrażania programów.

Polska, reprezentując wysokie standardy wydatkowania funduszy unijnych, krytycznie odnosi się do propozycji KE dotyczących powiązania budżetu UE z kontrolą praworządności. Brak jednoznacznej definicji i precyzyjnych kryteriów oceny praworządności w państwach członkowskich budzą istotne obawy o uznaniowość i tworzą niebezpieczny precedens tworzenia mechanizmu politycznego nacisku na suwerenne decyzje państw członkowskich.

W odniesieniu do kwestii szczegółowych mamy zastrzeżenia do **listy warunków wstępnych**, których niespełnienie lub weryfikacja spełnienia możliwa w trakcie całej perspektywy finansowej skutkuje wstrzymaniem płatności, a które zostały sformułowane w sposób nadmierny oraz powodują szereg niejasności. Np. kryteria dotyczące zmian w przemyśle oraz współpracy międzynarodowej są bardzo ogólne i niewystarczająco powiązane z warunkiem wstępnym, który brzmi: *Good governance of national or regional smart specialization strategy*. Część warunków odnosi się do już istniejących dokumentów w Polsce, jak np. mapy potrzeb w zakresie opieki zdrowotnej. W tym przypadku należałoby uznać warunek za spełniony, także dla perspektywy po 2020 r. W odniesieniu do części warunków podstawowych przyjęty przez KE horyzont czasowy wykracza poza ramy kwalifikowalności wydatków określone w art. 57 na okres 1.01.2021 r.-31.12.2029 r., np. w przypadku efektywności energetycznej wymagana jest strategia z celami pośrednimi na lata 2030, 2040 oraz z celem końcowym na rok 2050.

Rozporządzenie proponuje **ściślejsze powiązanie i dopasowanie programów operacyjnych z zarządzaniem gospodarczym**, a w szczególności z semestrem europejskim, poprzez dwukrotne – w trakcie okresu programowania - wzięcie pod uwagę „stosownych” zaleceń Rady UE. Zmianę tę oceniamy pozytywnie jako krok w dobrym kierunku w stosunku do *status quo*, jednak jednocześnie wskazujemy na niedociągnięcia i niekonsekwencje propozycji, takie jak: brak określenia daty stosowanych zaleceń, które muszą być brane pod uwagę na początku okresu programowania, czy też utrzymanie ścieżki programowej warunkowości, która zaburza logikę przeglądu śródkresowego programów. Zdaniem Polski dużo lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie kilkuletnich zaleceń, co pozwoliłoby lepiej odzwierciedlić wieloletni charakter programów i tym samym wprowadzić większą przewidywalność. Obecnie CSR wydawane są co roku, a ich zakres potrafi ulec głębokim modyfikacjom. Zwracamy także uwagę na zwiększenie uprawnień KE, która ma podejmować decyzje o zawieszeniu płatności (a nie Rada, jak obecnie). W odniesieniu do drugiej ścieżki warunkowości wskazujemy na potencjalnie bardziej bolesne skutki zawieszenia zobowiązań dotyczących następnego roku finansowego dla EFSI lub zawieszenia zobowiązań w odniesieniu do nominalnego PKB, z uwagi na brak określenia górnych limitów tych zawieszonych w przypadku utrzymujących się niezgodności.

W odniesieniu do propozycji KE dotyczącej zmiany sposobu finansowania **pomocy technicznej** w postaci ryczałtu pojawiają się wątpliwości czy wypłacanie pomocy technicznej wyłącznie w postaci ryczałtu, jako ustalony procent z każdego wniosku o płatność nie zachwieje stabilnością systemu wdrażania polityki spójności. Refundacja środków obciążona zostanie bowiem znacznie wyższym ryzykiem niż to ma miejsce obecnie oraz znacznie przesunie się w czasie, co spowoduje dodatkowe obciążenie po stronie budżetu państwa.

Ponadto, uważamy, że w ramach pomocy technicznej ważne jest też uwzględnianie instytucji, które nie stanowią części systemu zarządzania, lecz które mają bezpośredni wpływ na wdrażanie polityki spójności. W Polsce takimi instytucjami są między innymi Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Transportu Kolejowego, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Główny Urząd Statystyczny, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Ministerstwo Cyfryzacji czy Ministerstwo Infrastruktury. Wszystkie te instytucje otrzymują obecnie wsparcie ze środków krajowego Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Potrzeba wsparcia dla tego rodzaju instytucji jest też podkreślona w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego z dnia 4 maja 2017 w sprawie perspektyw pomocy technicznej w ramach polityki spójności (2016/2303(INI)).

Badania społeczne i ewaluacyjne wskazują, iż obecny **system koordynacji informacji i promocji** oparty o jedną horyzontalną strategię komunikacji na poziomie kraju oraz koordynacja komunikacji przez jedną instytucję na poziomie horyzontalnym jest systemem najbardziej efektywnym i wpływającym bardzo pozytywnie na widoczność funduszy polityki spójności. Potwierdzają to wyniki badań, w tym badanie Eurobarometru z marca 2017 r., wg którego Polska ma najwyższy wskaźnik rozpoznawalności Funduszy Europejskich w UE – tj. 80% (średnia UE to 35%) oraz badanie trackingowe z maja 2018 r., w którym 95% Polaków deklaruje znajomość pojęcia "Fundusze Europejskie" i/lub "Fundusze Unijne". Stąd zależy nam na utrzymaniu w rozporządzeniu zapisów umożliwiających kontynuację obecnych dobrych praktyk we wskazanym zakresie.

Uważamy za ważne uwzględnienie w rozporządzeniu przepisów dotyczących **projektów grantowych/parasolowych**. Charakter projektów grantowych wskazuje, iż najczęściej beneficjentem jest podmiot (grantodawca), do którego nie jest kierowana pomoc publiczna. Pomoc jest udzielana grantobiorcom, za wyszukanie i wspieranie których odpowiedzialny jest grantodawca. Przyjęcie definicji beneficjenta proponowanej w rozporządzeniu oznaczałoby ograniczenie możliwości stosowania formuły projektów grantowych w przyszłej perspektywie finansowej lub znaczące skomplikowanie sposobu ich wdrażania.

Mając na względzie dążenia do szerszego wykorzystania **instrumentów finansowych** postulujemy wprowadzenie uproszczeń w ich wdrażaniu. Nasze propozycje wynikają z doświadczeń we wdrażaniu tego rodzaju instrumentów i mają na celu większą elastyczność w planowaniu zakresu wsparcia (włączenie oceny ex-ante dla IF do ewaluacji ex-ante programu), lepsze dostosowanie zasad wdrażania do warunków rynkowych (sposób wyboru pośredników finansowych, sposób ich wynagradzania) i zapewnienie płynności realizacji (sposób przekazywania kolejnych transz na rzecz instrumentu finansowego).

Zwracamy też uwagę, że **brak możliwości certyfikacji zaliczek wypłaconych beneficjentom pomocy publicznej** znacząco utrudni państwom członkowskim udzielanie takich zaliczek, a co za tym idzie – znacząco zwiększy obciążenie beneficjentów bieżącym finansowaniem nie tylko wydatków niekwalifikowalnych oraz wkładu własnego, ale całości wydatków w projekcie.

W ramach konsultacji społecznych projekt Wniosku został przekazany do: Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Rzemiosła Polskiego oraz Związku Pracodawców Business Center Club. Żadna z powyższych organizacji nie zgłosiła uwag.

1. Ocena skutków prawnych

Rozporządzenie nie wymaga implementacji i stosuje się je wprost w krajowym porządku prawnym. Od ostatecznego kształtu Rozporządzenia uzależniona będzie potrzeba ewentualnej nowelizacji ustaw i innych aktów prawnych, które regulują zagadnienia objęte niniejszym rozporządzeniem.

2. Ocena skutków społecznych

Przyjęcie rozporządzenia spowoduje pozytywne skutki społeczne. Charakter Europejskiego Funduszu Społecznego Plus oraz zaproponowany projekt rozporządzenia ramowego zdeterminuje działania w zakresie zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego na lata perspektywy finansowej 2021-2027.

Zaproponowany w rozporządzeniu zakres wsparcia EFS+ pozwoli zarówno na wsparcie osób w celu ich wprowadzenia lub utrzymania na rynku pracy, jak i realizację rozwiązań systemowych w zakresie polityki zatrudnienia i obszarów z nią powiązanych. Pozytywne skutki społeczne będą miały działania podejmowane w obszarach rynku pracy, edukacji, włączenia społecznego oraz mające na celu zwiększenie dostępu do usług społecznych i zdrowotnych. Pozytywne skutki społeczne przyniesie również wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich i społeczności marginalizowanych oraz przeciwdziałanie deprywacji materialnej przez udzielanie pomocy żywnościowej lub podstawowej pomocy materialnej osobom najbardziej potrzebującym.

3. Ocena skutków gospodarczych

Charakter i zasięg przedmiotowy wpływu wsparcia UE na sytuację gospodarczą państw członkowskich UE i ich regionów będzie w znacznym stopniu determinowany przez skalę dostępnych środków finansowych oraz poprzez „koncentrację tematyczną” wsparcia na 5 zdefiniowanych w projekcie rozporządzenia celach polityki (*policy objectives*).

Proponowana koncentracja wsparcia na przedmiotowych celach polityki powinna się przyczyniać m.in. do: unowocześnienia gospodarki kraju i regionów (poprzez m.in. wzrost inwestycji w działalność badawczo-rozwojową i innowacyjną przedsiębiorstw, publicznych ośrodków badawczych oraz instytucji szkolnictwa wyższego; stymulowanie współpracy tych grup instytucji w ramach tego rodzaju działalności; czy też cyfryzację MŚP). Podejmowane działania przełożą się również na: zapobieganie niekorzystnym zmianom klimatu oraz poprawę jakości środowiska naturalnego (poprzez m.in. wspieranie gospodarki niskoemisyjnej, czy też modyfikacji struktury generowania energii), zwiększenie mobilności Europejczyków (poprzez m.in. unowocześnienie „tradycyjnej” infrastruktury komunikacyjnej - m.in. jej „ucyfrowienie” oraz zwiększenie stopnia nasycenia krajów i regionów UE infrastrukturą telekomunikacyjną). Osiągnięta zostanie również poprawa jakości opieki zdrowotnej i systemu edukacyjnego. Nastąpi ponadto wsparcie aktywności zawodowej, integracji społecznej, a także rozwoju i promowania walorów turystycznych i dziedzictwa kulturowego.

Jeśli chodzi o działania przyczyniające się do zapewnienia zrównoważonego rozwoju to należy szczególnie podkreślić zapisy odnoszące się do: wspierania przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, dywersyfikację źródeł wytwarzania energii oraz rozwój zielonych technologii i ekoinnowacji, promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania nim oraz ochronę środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów. Należy bowiem podkreślić, że harmonijne połączenie wzrostu gospodarczego z wymogami ochrony środowiska stanowić będzie jedno z kluczowych wyzwań rozwojowych na najbliższe lata, a jego osiągnięcie przyczyni się do dalszej poprawy atrakcyjności inwestycyjnej oraz konkurencyjności regionów i kraju. Kluczowa jest także edukacja ekologiczna i kształtowanie pro-środowiskowych postaw społecznych we wszystkich aspektach związanych z ochroną oraz korzystaniem ze środowiska naturalnego (np. gospodarka odpadami, ochrona bioróżnorodności, racjonalne korzystanie z zasobów).

Z kolei działania na rzecz wsparcia zatrudnienia i mobilności pracowników, inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie będą niewątpliwie prowadzić do poprawy efektywności funkcjonowania rynków pracy, a tym samym do zwiększenia potencjału gospodarczego regionów i państw członkowskich oraz zmniejszenia obciążeń sektora finansów publicznych z tytułu niedopasowania popytu i podaży na rynku pracy.

W rezultacie, na poziomie makroekonomicznym efektem podejmowanych w ramach polityki spójności działań będzie wyższe tempo wzrostu gospodarczego kraju i regionów, wynikające m.in. z wyższych – niż w przypadku scenariusza zakładającego brak środków EU - wskaźnika zatrudnienia, stopy inwestycji, wydajności pracy. Będzie to prowadzić do szybszej konwergencji w zakresie poziomu życia między Polską i jej regionami a średnią dla EU-27 wyrażoną relacją PKB *per capita* do średniej unijnej.

4. Ocena skutków finansowych

Budżet przeznaczony na cele spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej wynosi 374,5 mld euro w cenach bieżących, z czego 226,3 mld euro pochodzą będzie z zasobów EFRR 46,69 mld euro z zasobów Funduszu Spójności (w tym wkład na instrument „Łącząc Europę” – 11,28 mld euro) oraz 100 mld euro z EFS +. Koszty administracyjne wyniosą 1,5 mld euro.

Powyższe cele stanowią główny obszar objęty rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów. Ocena skutków finansowych pozostałych funduszy zostanie ujęta w stanowiskach RP do odpowiednich sektorowych aktów prawnych.

W/w kwota przeznaczona na politykę spójności będzie sfinansowana w ramach składki do budżetu ogólnego UE przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich procentowym udziałem w sumie zasobów własnych UE. Oznacza to, że odpowiednia część polskiej składki w wysokości ok. 3,6% (co stanowi około 13,48 mld euro) będzie przeznaczona na sfinansowanie działań wynikających z w/w rozporządzenia.

Realizacja działań wynikających z rozporządzenia ramowego będzie ponadto wymagała zapewnienia odpowiednich zasobów finansowych na współfinansowanie projektów objętych wsparciem polityki spójności. Przy założeniu, że Polska w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 otrzyma ok. 64,4 mld euro, faktyczny poziom współfinansowania UE kształtować się będzie na poziomie około 52%, na współfinansowanie krajowe projektów realizowanych w ramach polityki spójności należało będzie przeznaczyć ok. 59 mld euro, z czego ok. 40% (23 mld euro) będzie pochodziło z budżetu państwa.

IV. Informacja w sprawie zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości

Rozpatrywany pakiet propozycji legislacyjnych KE jest zgodny z zasadą pomocniczości. Prawo do podejmowania działań jest ustanowione w art. 175 TFUE, który wyraźnie wzywa UE do wdrożenia tej polityki za pomocą funduszy strukturalnych, oraz w związku z art. 177, który określa rolę Funduszu Spójności. Cele EFS, EFRR i Funduszu Spójności są określone odpowiednio w art. 162, 176 i 177 TFUE. Działania związane z rybołówstwem są uzasadnione na mocy art. 39 TFUE. W art. 174 TFUE wskazano, że 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. W art. 349 TFUE postanowiono, że wprowadzone zostaną szczególne środki w celu uwzględnienia strukturalnej sytuacji gospodarczej i społecznej regionów najbardziej oddalonych pogarszanej przez niektóre szczególne cechy, które poważnie szkodzą ich rozwojowi.

V. Przedstawiciel Rządu upoważniony do prezentowania stanowiska

Pan Jerzy Kwieciński, Minister Inwestycji i Rozwoju

ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

tel. +48 22 273 70 11

e-mail: Jerzy.Kwecinski@miir.gov.pl