



**DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYKI WEWNĘTRZNEJ UNII
EUROPEJSKIEJ**

**DEPARTAMENT POLITYCZNY B: POLITYKA STRUKTURALNA
I POLITYKA SPÓJNOŚCI**

ROZWÓJ REGIONALNY

Strategiczna integralność polityki spójności: porównanie okresów programowania 2007-2013 i 2014-2020

STUDIUM

Treść

Celem tego studium jest ocena rozwoju i wdrażania strategicznej integralności polityki spójności w okresie 2014-2020. W oparciu o analizę dokumentacji oraz wywiady z organami państw członkowskich w studium wykazano, że nastąpiła ogólna poprawa w porównaniu z ubiegłym okresem, lecz podkreślono również szereg wyzwań na szczeblu unijnym i krajowym, które wiążą się z zapewnieniem podejścia opartego na strategicznej spójności między różnymi europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi oraz z innymi dziedzinami polityki UE.

Niniejszy dokument został zamówiony przez Komisję Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego.

AUTORZY

Stefan Kah (EPRC)
Carlos Mendez (EPRC)
John Bachtler (EPRC)
Stephen Miller (EPRC)

WŁAŚCIWY ADMINISTRATOR

Diána Haase
Departament Polityczny Polityka Strukturalna i Polityka Spójności
Parlament Europejski
B-1047 Bruksela
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

POMOC REDAKCYJNA

Valérie Wiame

WERSJE JĘZYKOWE

Oryginał: EN

O REDAKCJI

W celu skontaktowania się z departamentem tematycznym lub zaprenumerowania jego comiesięcznego biuletynu prosimy pisać na adres: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Dokument ukończony w Luty, 2015.

Bruksela, © Parlament Europejski, 2015 r.

Niniejszy dokument jest dostępny w internecie na stronie:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

SPROSTOWANIE

Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Parlamentu Europejskiego.

Powielanie i tłumaczenie do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania wydawcy i wysłania mu egzemplarza.

STRESZCZENIE

Strategiczna integralność to główny element przeprowadzonej w 2013 r. reformy polityki spójności na okres 2014-2020. W studium przedstawiono krytyczną ocenę rozwoju i wdrażania strategicznej integralności polityki spójności, przeprowadzoną w oparciu o analizę dokumentów oraz wywiady z organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za projektowanie umów partnerstwa i programów operacyjnych w latach 2014-2020. Skoncentrowano się na czterech obszarach uznawanych za kluczowe z punktu widzenia strategicznego ukierunkowania polityki spójności: ramy strategiczne UE, krajowe ramy strategiczne, koncentracja tematyczna, a także struktura programów, zarządzanie i administracja.

Ramy strategiczne UE

W okresie 2014-2020 innowacją regulacyjną jest stosowanie ramowego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, którego zakres obejmuje pięć funduszy w różnych dziedzinach polityki. Wspólne ramy strategiczne, które stanowią załącznik do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, to szersze, lepiej uzasadnione i bardziej spójne ramy strategiczne w porównaniu ze strategicznymi wytycznymi dla Wspólnoty obowiązującymi w latach 2007-2013. Osoby odpowiedzialne w instytucjach zarządzających za programowanie z zadowoleniem przyjęły wspólne ramy strategiczne, uznając je za praktyczne i użyteczne, chociaż ich wpływ na proces programowania jest drugorzędny w stosunku do krajowych ram strategicznych.

Krajowe ramy strategiczne

Nowo wprowadzone umowy partnerstwa to strategiczne plany, które zawierają priorytety obejmujące pięć europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Umowy te są przedmiotem negocjacji między Komisją Europejską a organami krajowymi i zapewniają większe możliwości w zakresie koordynacji nie tylko między poszczególnymi europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, lecz również między tymi funduszami a innymi dziedzinami polityki Unii i państw członkowskich. W praktyce przyjmowane przez poszczególne państwa członkowskie krajowe uzgodnienia dotyczące koordynacji różnią się znacznie między sobą, nie tylko pod względem ich formalności, niemniej w instytucjach zarządzających panuje ostrożny optymizm, że planowane lub wprowadzane struktury i systemy przyczynią się do wykorzystania synergii oraz do większej koordynacji niż w latach 2007-2013. Państwa członkowskie brały również czynny udział we wdrażaniu zasady partnerstwa podczas procesu programowania. Ustanowiono w nich oparte na partnerstwie organy sterujące lub grupy robocze mające za zadanie opracowanie – w całości lub w części – umów partnerstwa i programów operacyjnych. W uzupełnieniu do tradycyjnych konsultacji publicznych przeprowadzono internetowe formy konsultacji i akcje informacyjne. Wydaje się, że zalecenia dla poszczególnych krajów odegrały niewielką rolę w procesie przygotowywania krajowych ram strategicznych, lecz w większości przypadków państwa członkowskie były w stanie je uwzględnić.

Koncentracja tematyczna

Obowiązujące w latach 2014-2020 nowe wymogi w zakresie koncentracji tematycznej miały w większości państw członkowskich ogromny wpływ na programowanie. Znacząco zwiększono środki EFRR/Funduszu Spójności przydzielone na cele tematyczne 1-4 (badania, rozwój technologiczny i innowacje, ICT, konkurencyjność MŚP oraz gospodarka niskoemisyjna), natomiast inwestycje w infrastrukturę mają mniejsze znaczenie w porównaniu z okresem 2007-2013. Negocjacje dotyczące przydziału środków na różne cele nie były łatwe; wiele państw członkowskich ma krytyczne zdanie na temat dostępnych możliwości utrzymania równowagi między koncentracją tematyczną a wsparciem dla priorytetów krajowych. Instytucje zarządzające zgadzają się zasadniczo ze specjalnymi przepisami dotyczącymi wyodrębniania funduszy na konkretne cele (zrównoważony rozwój obszarów miejskich, wkład z EFS), lecz chciałyby mieć zapewnioną większą elastyczność. Zróżnicowanie tych przepisów pod względem regionalnym nie uznaje się za przydatne, ponieważ kategorie regionów są zbyt sztywno określone i nie odzwierciedlają specyfiki poszczególnych regionów.

Struktura programów oraz zarządzanie i administracja

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014-2020 spotkało się z powszechnie pozytywnym przyjęciem i oczekuje się, że zapewni ono większą spójność i koordynację w planowaniu, a także we wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W opinii wielu instytucji zarządzających nie jest ono jednak wystarczające, zwłaszcza że wciąż istnieją oddzielne rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy (w szczególności EFRROW).

W porównaniu z okresem 2007-2013 w wielu państwach członkowskich wprowadzono istotne zmiany w strukturze programów, które to zmiany powinny ułatwić poprawę instytucjonalnej koordynacji między funduszami; w większości państw członkowskich z zadowoleniem przyjęto możliwość opracowywania wielofunduszowych programów operacyjnych, lecz nadal istnieją obawy dotyczące komplikacji administracyjnych (np. ze względu na oddzielne rozporządzenia). Zintegrowane podejścia terytorialne stanowią potencjalnie przydatne instrumenty służące zapewnieniu strategicznej spójności na szczeblu lokalnym/regionalnym. Ponadto rola Komisji we wspieraniu celów dotyczących strategicznej spójności oceniana jest przeważnie pozytywnie. Pojawiają się jednak pewne uwagi krytyczne dotyczące zgodności oraz spójności stanowisk i porad w przypadku różnych DG. W rzeczywistości, mimo tego, że podejmuje się starania na rzecz poprawy konsultacji i współpracy pomiędzy służbami w Komisji, instytucje zarządzające są zdania, że kontynuowane na szczeblu UE „podejście sektorowe” do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (z różnymi departamentami odpowiedzialnymi za różne fundusze) stanowi przeszkodę dla podejścia opartego na koordynacji.

Wnioski i zalecenia

1. We wspólnych ramach strategicznych jasno przedstawiono cele i priorytety UE.
2. Z dokumentów przedstawiających stanowisko Komisji organy krajowe mogły jasno odczytać prawdopodobne stanowisko negocjacyjne Komisji.
3. Koncentracja tematyczna zostanie osiągnięta, przynajmniej na etapie programowania.
4. Istnieją obawy co do stopniowego „przekształcania” polityki spójności w politykę tematyczną, w przypadku której istnieje ryzyko, że straci się z oczu jej cel, jakim jest uzyskanie spójności.
5. Należy zwiększyć poziom strategicznej integracji i koordynacji zarządzania funduszami.
6. Wydaje się, że zasada partnerstwa jest powszechnie przestrzegana podczas procesu programowania.
7. Obserwuje się niewielkie oznaki uproszczenia.
8. Jak dotąd nie wiadomo jeszcze, czy rozwiązania dotyczące zintegrowanego rozwoju terytorialnego są skuteczne i użyteczne.
9. Obserwuje się stosunkowo duże uznanie dla roli Komisji w procesie negocjacji.
10. Podczas przygotowywania procesu reformy polityki na lata 2014-2020 zastosowano stosunkowo otwarte i integracyjne podejście, przynajmniej w porównaniu z okresem programowania 2007-2013.

W oparciu o powyższe wnioski zaleca się, co następuje:

- warto byłoby rozpatrzyć **podejście oparte na ściślejszej współpracy** między Komisją Europejską a państwami członkowskimi zarówno w rozwijaniu wspólnych ram strategicznych, jak i opracowywaniu stanowisk negocjacyjnych;
- istnieje **potrzeba, aby podjąć zdecydowanie dalsze kroki w kwestii integracji europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych** oraz koordynacji między dyrekcjami generalnymi Komisji;
- PE powinien monitorować **stosowanie zasady partnerstwa na etapie wdrażania** programów;
- zaleca się, aby **PE ściśle nadzorował i kontrolował** strategiczną integralność i funkcjonowanie polityki spójności;
- konieczne jest zapewnienie **większej koordynacji w Parlamencie Europejskim**, a szczególnie szerszej zakrojonego międzykomisyjnego dialogu z udziałem czterech komisji, które są odpowiedzialne za europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne.

