



Bruksela, dnia 30 lipca 2010 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 55/2010

Sprawozdanie z międzyparlamentarnego spotkania komisji ds. rozwoju regionalnego nt. wpływu i praktycznych konsekwencji wejścia w życie Traktatu z Lizbony dla polityki spójności UE

Bruksela, 12 lipca 2010

W dniu 12 lipca br. odbyło się w Parlamencie Europejskim w Brukseli międzyparlamentarne spotkanie komisji ds. rozwoju regionalnego Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych nt. wpływu i praktycznych konsekwencji wejścia w życie Traktatu z Lizbony dla polityki spójności UE. W spotkaniu stronę polską reprezentowali: senator **Władysław Ortyl** – wiceprzewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP oraz poseł **Bronisław Dudka** – przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP.

Zgromadzeni podczas spotkania parlamentarzyści debatowali na tym, jak najlepiej wykorzystać nowe uprawnienia w zakresie polityki regionalnej, przyznane Parlamentowi Europejskiemu oraz parlamentom narodowym i lokalnym przez Traktat z Lizbony. Większość uczestników zgodziła się, że polityka spójności UE powinna w dalszym ciągu promować dobrobyt i eliminować różnice między regionami, ale także powinna w większym stopniu uwzględniać specyfikę regionów oraz być mniej zbiurokratyzowana.

Otwierając dyskusję eurodeputowana **Danuta Hübner** (EPP, Polska), przewodnicząca Komisji Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego, powiedziała, że spotkanie odbywa się w momencie, w którym ma miejsce dyskusja, w ramach przeglądu rozporządzenia finansowego UE planowanego na 2013 r., nad przyszłym kształtem polityki spójności UE. Dlatego podkreśliła, że obecna debata w Parlamencie Europejskim z pewnością wpłynie na kształt polityki spójności UE oraz na planowanie długoterminowego budżetu UE na lata

2014-2020. Wspomniała przy tej okazji o powołaniu w Parlamencie Europejskim Komisji nadzwyczajnej ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej Unii Europejskiej po 2013 r. W skład tej Komisji weszło 98 posłów. Warto przypomnieć, że jej wiceprzewodniczącymi są: z ramienia ECR - poseł **Konrad Szymański** a z ramienia EPP - poseł **Jan Olbrycht**. W pracach Komisji wezmą również udział posłowie: **Czesław Siekierski** (EPP), **Sidonia Jędrzejewska** (EPP) i **Bogusław Liberadzki** (S&D).

Eurodeputowana Danuta Hübner zauważyła, że rola „strażnika pomocniczości” wypełniana przez parlamenty narodowe i regionalne, została wzmocniona zapisami Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. Zasada pomocniczości jest postrzegana tradycyjnie jako zasada dzieląca kompetencje w UE. Chociaż zasada pomocniczości wymaga od UE podejmowania działań tylko wtedy, gdy określone cele nie mogą być skutecznie realizowane na poziomie państw członkowskich, należy traktować ją jako metodę współpracy na różnych poziomach zarządzania i administracji oraz lepszego dzielenia się kompetencjami a nie jako sposób na ograniczanie interwencji na poziomie Unii Europejskiej. Podkreśliła, że „pomocniczość to nie utarczki i batalie, ale współuczestnictwo w realizacji wspólnych zadań w Europie”.

Eurodeputowana dodała, że Traktat lizboński po raz pierwszy umożliwia parlamentom narodowym zgłaszanie uwag na temat propozycji legislacyjnych niezależnie od rządów, a w skrajnych przypadkach – nawet blokowanie prawodawstwa UE. Podkreśliła, że uprawnienia legislacyjne i budżetowe Parlamentu Europejskiego zostały również wzmocnione w Traktacie i w konsekwencji Parlament uzyskał wzmocnioną rolę w podejmowaniu decyzji na temat ram finansowych i prawo decydowania o polityce spójności na równi z Radą. Poseł Hübner wyraziła przekonanie, że polityka będzie musiała opierać się na dostatecznych zasobach finansowych.

Komisarz ds. Rozwoju Regionalnego, **Johannes Hahn**, powiedział, że Traktat lizboński uczynił spójność terytorialną celem UE samym w sobie. Komisarz podkreślił, że klarowna definicja tego, czym dokładnie jest spójność terytorialna, musi być jeszcze wypracowana i wymaga uzgodnienia, ale cel ten powinien łączyć w sobie potrzebę zapewnienia silniejszego i wielopoziomowego systemu rządzenia z większym zaangażowaniem regionów i szerszą współpracą między nimi. W opinii komisarza Hahna współpraca terytorialna to obowiązek w stosunku do obywateli, który oznaczać powinien lepszy dostęp do usług publicznych, tj. zaopatrzenie, transport, energia, Internet. Szybkie połączenia internetowe to warunek wstępny, by ludzie w każdym miejscu mieli dostęp do życia globalnego.

Komisarz Hahn powiedział, że w listopadzie br. przedstawione zostanie piąte sprawozdanie dotyczące spójności. Wnioski w nim zawarte będą podstawą do przyszłej dyskusji nt. następnego okresu finansowania oraz kształtu polityki regionalnej po roku 2014. Komisarz Hahn zaznaczył konieczność rozwiązania problemów wszystkich regionów i wprowadzenia zintegrowanego podejścia, które obejmie wszystkie środki wspierania wzrostu gospodarczego

w danym regionie, zamiast koncentrować się jedynie na poszczególnych sektorach gospodarki. W jego opinii: „nie ma sensu wspierać małych i średnich przedsiębiorstw, jeśli nie wspieramy polityki innowacyjnej i nie szkolimy ludzi na miejscu. Szkoda wyrzucać pieniądze na szkolenia, jeśli ludzie nie są w stanie wykorzystywać tych umiejętności na miejscu, gdyż nie ma tam odpowiedniej infrastruktury”. Komisarz powiedział, że strategia UE 2020 jest kamieniem milowym w dyskusji na temat przyszłej polityki spójności i wyznacza jej kierunki. Natomiast w ramach tych ogólnych wytycznych powinna być realizowana przemyślana polityka inwestycyjna w regionach a nie tylko ich wspieranie na zasadzie akcji charytatywnej, ponieważ wspieranie we wszystkich regionach powinno być dostosowane do ich potrzeb.

Posel **Giancarlo Giorgetti** (przewodniczący Komisji Budżetowej włoskiej Izby Deputowanych) powiedział, że procedury zarządzania i kontroli, do których muszą się stosować użytkownicy funduszy strukturalnych i spójności – zarówno beneficjenci, jak i zarządzający, są zbyt złożone i koncentrują się na administrowaniu i księgowości, a nie na osiaganiu wyników. Posel zaznaczył, że ważna jest kontrola wyników a nie stosowania procedur. Dlatego podkreślił, że: „Nie ma narzędzi do weryfikacji efektywności funduszy *ex ante* i *ex post* i to musi ulec zmianie”. Posel podkreślił ponadto, że w kontekście ostatniego kryzysu, fundusze strukturalne stały się ważnym instrumentem powrotu danego kraju na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Zaznaczył, że w nowym kontekście, wynikającym z wejścia w życie Traktatu z Lizbony, globalizacji oraz strategii UE 2020 i nowego modelu zarządzania gospodarczego, konieczne jest przedefiniowanie celów polityki spójności, która powinna koncentrować się przede wszystkim na rozwoju regionalnym i zmniejszaniu różnic między regionami a nie na promowaniu za wszelką cenę wzrostu gospodarczego. Ponadto należy uaktualnić nowe rozwiązania wprowadzone przez Traktat z Lizbony, gdzie obok wymiaru społeczno-gospodarczego funkcjonuje wymiar terytorialny. Polityka spójności powinna w szczególności pomagać strefom wiejskim i w trudnej sytuacji gospodarczej i geograficznej, tak jak np. regiony górskie.

Posel Giorgetti podkreślił ponadto, że konieczne jest monitorowanie skuteczności współfinansowania funduszy regionalnych, by uniknąć rozrzutności i marnowania pieniędzy. Należy usprawnić kontrolę jakości i słuszności wydatków, by z polityki spójności nie korzystały regiony, które wydają najwięcej środków, ale te, które wydają je w sposób najbardziej efektywny. Na koniec posel podkreślił, że zarówno poziom krajowy, jak i europejski muszą odgrywać swoje role w polityce spójności i dlatego konieczne jest wzmocnienie odpowiedzialności państw członkowskich za realizację tej polityki.

Posel **Vytautas Kurpuvesas** z parlamentu litewskiego (przewodniczący Komisji Administracji Państwowej i Samorządu Terytorialnego) stwierdził, że jeśli polityka spójności UE po roku 2013 skoncentruje się tylko na niektórych regionach o z góry określonych cechach, wówczas stanie się zagrożeniem dla innych. W przyszłości polityka spójności nie powinna polegać tylko na realizowaniu strategii makroregionalnej, ale powinna lepiej

oddawać cechy ekonomiczne i społeczne poszczególnych regionów. Dla posła Kurpuvesasa wymiernymi konsekwencjami zapisów w Traktacie z Lizbony są rozwój regionalny, zapewnienie lepszego dostępu do usług publicznych i realizacja Strategii na rzecz Regionu Morza Bałtyckiego. Poseł zaznaczył, że wsparcie z funduszy strukturalnych jest szczególnie ważne w okresie kryzysu. Dodał, że PKB na jednego mieszkańca powinno pozostać kluczowym kryterium w dystrybucji tych funduszy. Na koniec poseł podkreślił, że pomoc UE w sposób konkretny wpływa na rozwój Litwy, np. na wzrost jej PKB.

Pan **Rudy Demotte**, minister-prezydent regionu Walonii i Wspólnoty Francuskiej podkreślił, że uznanie spójności terytorialnej jako wspólnego celu UE pozwoli na lepsze uwzględnienie specyfiki poszczególnych regionów.

Wielu mówców zgodziło się, co do tego, że chociaż różne regiony potrzebują szczególnych środków, to polityka spójności powinna być dostępna dla wszystkich państw członkowskich. Eurodeputowany **Riikka Manner** (ALDE, Finlandia) powiedział, że nawet „zamożne” państwa członkowskie z północy UE mają swoje specyficzne trudności, np. ze względu na niską gęstość zaludnienia lub dystans pomiędzy różnymi miejscami zamieszkania.

- **Wystąpienia przedstawicieli Sejmu i Senatu RP**

Warto podkreślić, że wystąpienia przedstawicieli polskiego parlamentu, jako jedynych przedstawicieli parlamentów narodowych, zostały zacytowane przez Parlament Europejski w doniesieniach prasowych.

Senator **Władysław Ortyl** podkreślił, że obecna dyskusja jest wkładem do debaty na temat przyszłej polityki spójności i wyraził nadzieję, że ten wkład będzie miał znaczenie w jej ostatecznym kształcie. Za pozytywne uznał, że cel związany ze spójnością terytorialną znalazł swój wymiar traktatowy. Podkreślił, że zapis ten nie jest przypadkiem i że pracowano nad nim przez lata. Przypomniął, że początki tego procesu sięgają roku 1994, kiedy przyjęto Europejską Perspektywę Rozwoju Przestrzennego. Następnie w okresie programowania 2000-2006 uruchomiono program naukowy ESPON a w maju 2007 r. przyjęta została Agenda Terytorialna UE. W październiku 2008 r. natomiast została zaprezentowana Zielona Księga na temat spójności terytorialnej. Efekty tych wieloletnich starań zostały odzwierciedlone w treści art. 3 Traktatu z Lizbony.

Następnie senator Ortyl podkreślił, że dla wszystkich krajów, które przystępowały do UE, szczególnie w 2004 r., polityka spójności była ważnym elementem w podejmowaniu decyzji, co do ich wejścia do UE. Obywatele tych państw mieli nadzieję, że polityka spójności będzie kontynuowana w kształcie, który pozwoli na wyrównanie poziomu życia ich obywateli z poziomem życia obywateli bogatszych państw Unii Europejskiej. Obywatele mieli nadzieję, że polityka ta odegra zasadnicze znaczenie w rozwoju gospodarczym, społecznym i obecnie terytorialnym ich państw.

Senator Ortyl podkreślił jak ważne jest to, o czym mówił komisarz Hahn, a mianowicie podejście zintegrowane w odniesieniu do projektów, które służą realizacji polityki spójności. Zauważył jednak, że w takim podejściu kryje się pewne zagrożenie, które może tę spójność terytorialną naruszać, a mianowicie wybór konkursowy projektów. Senator podkreślił, że ma możliwość przyglądania się, jak wybór konkursowy i pozakonkursowy wpływa później na realizację projektów z zakresu spójności.

Następnie senator Ortyl przypomniał, że dobrą podstawą do wprowadzenia spójności terytorialnej po roku 2014 były cztery kierunki interwencji zidentyfikowane w Zielonej Księdze, jakimi są: dostosowanie polityki do specyfiki obszaru ze względu na poziom koncentracji, poprawianie dostępności i eliminowanie zjawiska izolacji przestrzennej, stymulowanie współpracy typu sieciowego połączone z eliminowaniem negatywnego wpływu granic wewnętrznych oraz w ograniczonym zakresie podjęcie interwencji w odniesieniu do specyficznych, wyjątkowo poszkodowanych lub zapóźnionych obszarów.

Następnie senator Ortyl powiedział, że należy patrzeć z pewną obawą i krytycyzmem na niektóre publikowane ekspertyzy na temat przyszłości polityki spójności. Odniósł się do raportów Banku Światowego, OECD oraz UE¹. Podkreślił, że pisze się w nich o nowym paradygmacie polityki regionalnej, często kwestionując tradycyjną politykę spójności. Zwrócił uwagę na to, że w raporcie Banku Światowego gloryfikowana jest koncentracja środków w najsilniejszych regionach metropolitalnych i dokumentuje się tam przewagę modelu zakładającego brak związku pomiędzy tworzeniem i podziałem dochodu narodowego. Takie stwierdzenia zaprzeczają zasadom spójności terytorialnej. Ponadto senator Ortyl podkreślił, że nie można nie zauważyć, że zapisy w strategii EU 2020 zostały napisane z pozycji najsilniejszych państw Unii Europejskiej.

Senator Ortyl zaznaczył, że pozytywne zapisy traktatowe nie mogą być jedyną przesłanką do prowadzenia pozytywnej polityki spójności. Filozofia tych przepisów zakłada ograniczenie polityki spójności, mając na uwadze skalę jej interwencji. W opinii senatora Ortyla konieczne jest przeprowadzanie debat oraz tworzenie dokumentów i opracowywanie materiałów, mających na celu dążenie do nieograniczania poziomu finansowania polityki spójności, a w szczególności zapobiegających przekształceniu tej polityki w pewną formę pomocy socjalnej. Jednak senator Ortyl podkreślił, że mimo kryzysu, nie powinno się ograniczać poziomu finansowania polityki spójności i należy poszukiwać innych źródeł finansowania albo wzmocnienia budżetu. Polityka spójności bowiem pomaga w zwalczaniu skutków kryzysu.

¹ Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices, OECD Paris, 31 March 2009; Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions, Council of The European Community, SEC(2008)02868 final, Brussels, 14/11/2008; World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography, The World Bank, Washington D. C., 2009.

Na koniec senator Ortyl podkreślił, że Polska ma nadzieję, że ta polityka będzie kontynuowana, ponieważ różnice rozwojowe w regionach w Polsce są znaczne. Przytoczył przykład specjalnego Programu Operacyjnego Rozwoju Polski Wschodniej, który wspomaga pięć najsłabiej rozwiniętych regionów w Polsce. Podkreślił, że jeśli okaże się, że ten program ma tylko charakter incydentalny, wówczas w długim okresie nie przyniesie on pozytywnych rezultatów. Senator zaznaczył, że Traktat z Lizbony broni polityki spójności, ale ostateczny jej kształt będzie wypracowany w dyskusjach i debatach, prowadzonych na różnych poziomach administracyjnych – europejskim, rządowym, regionalnym, itp. Dlatego wyraził nadzieję, że dyskusje te będą przebiegały w pozytywnym duchu i że europejska polityka spójności nadal będzie realizowana w obecnym kształcie a próby ograniczenia skali jej interwencji i jej misji skończą się fiaskiem.

Poseł **Bronisław Dudka** poinformował zgromadzonych, że w Sejmie zagadnienia samorządu terytorialnego i polityki regionalnej są omawiane w ramach jednej komisji. Wynika to z faktu, że Polska posiada bardzo silnie rozbudowaną strukturę samorządów, jak również z tego, że większość środków unijnych trafia do beneficjentów poprzez samorzady. Poseł podkreślił, że dobre wykorzystanie funduszy unijnych gwarantuje zachowanie zasady subsydiarności.

Poseł Dudka zaznaczył, że po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego proces podejmowania decyzji w UE bez wątpienia wydłuży się i trzeba pamiętać o tym, by nowe zasady wydawania środków były tworzone w taki sposób, aby dać szansę państwom członkowskim do zaproponowania własnych rozwiązań, ponieważ w lepszy sposób mogą one realizować potrzeby gospodarcze i obywateli. Każde państwo członkowskie zostało jeszcze w traktacie z Nicei zobowiązane do zachowania nie mniejszej staranności przy wydawaniu środków unijnych niż przy wydawaniu środków własnych, co powinno gwarantować, że środki te nie zostaną zmarnowane. Stosowanie zasady subsydiarności powinno oznaczać, że realizowane są cele UE, ale również powinno oznaczać, że ci, którzy będą bezpośrednio wydawać pieniądze, mają wpływ na określanie celów ich wydatkowania. Z polskich doświadczeń wynika, że ta forma bardzo głębokiej subsydiarności, jaka została zachowana w Polsce, w znacznym stopniu wpłynęła na ograniczenie zjawisk kryzysowych w polskiej gospodarce. Takie oceny są formułowane nie tylko przez samych Polaków, ale również przez państwa sąsiadujące z Polską. Wielu przedmówców przemawiało w tym duchu, m.in. komisarz Johannes Hahn, który powiedział, że w przyszłości fundusze mogą ograniczać zjawiska kryzysowe. Dlatego UE nie może sobie pozwolić na ograniczanie wysokości funduszy, przeznaczanych na politykę spójności, gdyż w ten sposób straci możliwość stymulowania rozwoju.

Poseł Dudka podkreślił, że w zakresie bardziej szczegółowego podejścia, pozytywna jest zasada uwzględnienia odmiennej pozycji wyjściowej wielu państw i regionów. Podkreślił, że różną sytuację wyjściową można również zaobserwować w samych regionach. Ponadto, zauważył, że ta sytuacja jest zmienna. Zwrócił uwagę na to, że w wielu państwach miało miejsce wiele różnego rodzaju klęsk żywiołowych – powodzi, trzęsień ziemi i innych. Poseł

zaznaczył, że ma świadomość, iż państwa członkowskie powinny zabezpieczać swoich obywateli, ale wielu z tych klęsk nie można było przewidzieć i zapobieganie im było niemożliwe. Ponadto poseł podkreślił, że w obszarze samych regionów są miejsca, takie jak np. wyspy i góry, które wymagają szczególnego podejścia. Tak więc może się okazać, że konkretny region będzie ogólnie zamożny, natomiast jego część peryferyjna okaże się zaniedbana. Na koniec poseł podkreślił, że rola regionów ciągle będzie wzrastać a realizacja zasady subsydiarności w polityce spójności ma szczególnie istotne znaczenie.

Warto podkreślić, że polskie opinie nie znalazły odzwierciedlenia w wypowiedziach wielu innych mówców, którzy domagali się ograniczenia wydatków na politykę spójności poprzez dokładniejsze określenie celów tej polityki.

Podsumowując, eurodeputowana **Danuta Hübner** powiedziała: „Wszyscy możemy powiedzieć, że Traktat lizboński może przynieść postęp w sposobie realizacji polityki spójności”, ale to, w jaki sposób te nowe możliwości zostaną wykorzystywane, w pełni zależy od Parlamentu Europejskiego, w szczególności Komisji ds. Rozwoju Regionalnego, a także od tego, jakie działania zostaną podjęte na poziomie państw członkowskich.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska