

OPINIA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 27 maja 2021 r.

**w sprawie zasad wykorzystania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania
Odporności, utworzonego przez Unię Europejską**

W trosce o przyszłość i pomyślność naszej Ojczyzny,
pamiętając, że Unia Europejska opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości,

wiedząc, że powyższe wartości są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn,

przypominając, że jednym z celów Unii Europejskiej jest wspieranie dobrobytu jej narodów,

wyrażając zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz. Urz. UE L 424 z 15.12.2020, str. 1),

Senat Rzeczypospolitej Polskiej stoi na stanowisku, że dla sprawnego, transparentnego, sprawiedliwego i pełnego wykorzystania środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności konieczne jest wypełnienie wskazanych poniżej oczekiwań.

1. Samorządy powinny mieć w swojej dyspozycji co najmniej 40% środków alokowanych dla poszczególnych komponentów Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO).

2. Przewidziane w obecnej wersji KPO nakłady dotyczące ochrony zdrowia i kadr medycznych powinny być znacząco zwiększone, aby w efekcie uzyskać rzeczywistą przebudowę obecnego systemu ochrony zdrowia na system nowoczesny, efektywny, przyjazny pacjentowi i odporny na zagrożenia epidemiczne. Senat Rzeczypospolitej Polskiej uznaje za błędne postanowienia w zakresie zamierzonej centralizacji systemu, który w znacznej części należy do miast, powiatów i społeczności regionalnych, które w ubiegłym

dwudziestolecu zainwestowały w placówki ochrony zdrowia znacznie więcej niż budżet centralny.

3. W projekcie KPO przypisano różnym działaniom konkretne środki z części grantowej lub pożyczkowej Funduszu Odbudowy. Przy podejmowaniu decyzji o ich przydzieleniu na konkretne działania należy przyjąć zasadę, że fundusze będą przekazywane beneficjentom w formie dotacji na zadania, których charakter jest z natury deficytowy, a środki zwrotne na przedsięwzięcia związane z działalnością gospodarczą, z natury dochodową. W ramach tej zasady sektory rządowy, samorządowy, prywatny i społeczny muszą być traktowane jednakowo.

4. Senat Rzeczypospolitej Polskiej wzywa Radę Ministrów do przestrzegania i implementacji orzeczeń i zabezpieczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Senat Rzeczypospolitej Polskiej zwraca uwagę, że nierespektowanie i niezrealizowanie ww. orzeczeń narusza zasadę praworządności, a ponadto powoduje ryzyko zamrożenia lub utraty środków z Funduszu Odbudowy.

5. Komitet Monitorujący powinien być złożony w równych częściach z reprezentatywnych przedstawicieli ministerstw, samorządów oraz organizacji społeczno-gospodarczych, w tym organizacji pozarządowych, pracodawców, związkowych i przedstawicieli uczelni wyższych, wybieranych przez te podmioty według odrębnych przepisów. Ponadto w składzie Komitetu Monitorującego powinno być po dwóch przedstawicieli Sejmu i Senatu.

Należy powołać podkomitet dla każdego z pięciu komponentów KPO.

Należy uzupełnić kompetencje Komitetu Monitorującego o:

- opiniowanie i zatwierdzanie procedur wyboru przedsięwzięć w ramach KPO,
- określanie zasad i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów,
- zatwierdzanie propozycji zmian w KPO,
- formułowanie rekomendacji wobec podmiotów odpowiedzialnych za realizację KPO,
- rozpatrywanie informacji o wynikach kontroli i audytu KPO.

6. Konieczne jest jak najszybsze przyjęcie ustawy wdrożeniowej, zawierającej postanowienia gwarantujące sprawiedliwy, niewykluczający nikogo, skuteczny i transparentny sposób dystrybucji środków finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów zmarginalizowanych.

7. Biorąc pod uwagę doświadczenie i dorobek funkcjonujących struktur samorządów województw należy zaplanować na poziomie regionalnym 16 instytucji koordynujących wdrażanie KPO, odpowiadających za wdrażanie kopert regionalnych KPO.

8. Niezbędne jest prowadzenie regularnych kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli w celu zapewnienia prawidłowej realizacji KPO.

Wyrażenie przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom następuje w Dniu Samorządu Terytorialnego. W tym dniu polskie społeczności lokalne i regionalne świętują odzyskanie swojej autonomii, dzięki której mogą samodzielnie, na własną odpowiedzialność planować i kształtować swój rozwój. Centralne organy państwa, zgodnie z zasadą pomocniczości, na której opiera się ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, powinny wspierać starania społeczności lokalnych – przez dobre prawo i sprawiedliwe wykorzystanie międzynarodowych i krajowych instrumentów wsparcia rozwoju lokalnego i regionalnego.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera zgodne z tymi zasadami kształtowanie polityki rozwojowej państwa, a więc sposób wykorzystania instrumentów unijnych stworzonych w ramach funduszy strukturalnych oraz Funduszu Odbudowy, w tym KPO.

Warunkiem dobrego wykorzystania dodatkowych znacznych środków finansowych jest właściwe określenie kierunków interwencji i celów, które powinny być osiągnięte, dobre zarządzanie środkami Funduszu Odbudowy oraz zapewnienie skutecznej kontroli społecznej nad całym procesem.

Przekazany do Komisji Europejskiej po przyjęciu przez Radę Ministrów w dniu 30 kwietnia 2021 r. projekt KPO, poprawiony po uwzględnieniu części postulatów zgłoszonych w trakcie krótkich konsultacji, nadal wymaga uzupełnienia w zakresie, w jakim nie realizuje postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57 z 18.2.2021, str. 17) (rozporządzenie nr 2021/241), a także uzupełnień i korekt treści KPO, zgodnie z wnioskami zgłoszonymi podczas wysłuchań publicznych. Część tych wniosków może być uwzględniona w ustawie wdrożeniowej.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej zwraca uwagę, że:

1. Proponowane działania nie tworzą kompleksowego i spójnego pakietu (art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 2021/241), lecz stwarzają wrażenie niezintegrowanego połączenia pięciu wydzielonych „komponentów” podzielonych na szereg działań inwestycyjnych („wiązek projektów”), które nie mają wspólnego mianownika. Nie są one również zintegrowane z ogólną polityką rozwoju (art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 2021/241), a zwłaszcza z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego.

2. Nie ma odniesienia do przygotowywanych programów unijnych w ramach perspektywy na lata 2021–2027. Spójność KPO z innymi inicjatywami, których realizacja składa się na politykę rozwoju, jest niezbędna dla prawidłowej budowy lokalnych, regionalnych i sektorowych programów rozwoju.

3. Brak tych informacji uniemożliwia określenie linii demarkacyjnej między poszczególnymi programami współfinansowanymi środkami Unii Europejskiej.

4. Projekt KPO nie pozwala na ocenę, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, cele określone w rozporządzeniu nr 2021/241 oraz założone w komponentach KPO zostaną spełnione, ponieważ przyjęte mierniki nie odpowiadają kryteriom adekwatności, efektywności i spójności.

5. Mierniki wskazane w rozdziale IV KPO „Ocena wpływu interwencji planu” pozwalają jedynie na przeprowadzenie makroekonomicznej analizy ex-post.

6. W projekcie KPO nie ma prawidłowo dobranych i zdefiniowanych wskaźników efektywności i stopnia osiągnięcia założonych celów w poszczególnych komponentach KPO.

7. Niezbędne jest uzupełnienie projektu KPO o wskaźniki, które umożliwią weryfikację wdrażania KPO i ewentualne korekty.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej wzywa Radę Ministrów do przedstawienia uzupełnionego rozdziału III pkt 2 KPO „Spójność z innymi inicjatywami” do czasu zatwierdzenia przez Komisję Europejską projektu KPO.

Jednocześnie Senat Rzeczypospolitej Polskiej wyraża podziękowanie Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych za pomysł wysłuchań publicznych i jego realizację oraz wszystkim innym zaangażowanym w ten proces, a także stronie samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, organizacjom pozarządowym oraz organizacjom przedsiębiorców za wnikliwe uwagi dotyczące projektu KPO. Stanowiły one punkt wyjścia do zainicjowania i opracowania niniejszej opinii.

Opinia podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI