

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: „Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej; przyszłość polityki spójności”**

COM(2010) 642 wersja ostateczna

(2011/C 248/12)

Sprawozdawca: **Carmelo CEDRONE**

Dnia 9 listopada 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: „Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej; przyszłość polityki spójności”*

COM(2010) 642 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 7 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera **główne elementy** polityki spójności wskazane przez Komisję Europejską, którymi są:

- zwiększenie wartości dodanej polityki spójności dla Europy;
- poprawa zarządzania;
- uproszczony i sprawniejszy system realizacji;
- lepsza organizacja.

1.2 Zdaniem EKES-u **cele te można zrealizować**, jeżeli jednocześnie zostaną spełnione następujące warunki:

- wzmocnione zostanie planowanie strategiczne, by pomóc państwom członkowskim w przeprowadzeniu reform instytucjonalnych zmierzających do poprawy funkcjonowania administracji;
- zasoby UE zostaną skoncentrowane na wybranych celach priorytetowych;
- zwiększy się zaangażowanie społeczno-gospodarcze i udział partnerów społeczno-gospodarczych w realizacji polityki spójności;
- wdrożone zostaną reformy dotyczące zasad dodatkowości i współfinansowania;

— obowiązkowa stanie się analiza oddziaływania.

1.3 Nie należy zapominać, że polityka spójności, oprócz rozwoju i ograniczania różnic między regionami, powinna aktywnie przyczyniać się do poprawy jakości usług oraz sytuacji gospodarczej i społecznej obywateli.

1.4 Sprzyjać temu będzie jednoczesna poprawa tkanki gospodarczej i sytuacji przedsiębiorstw, ich wydajności, konkurencyjności, zwłaszcza jeśli chodzi o MŚP, mikroprzedsiębiorstwa i firmy rzemieślnicze. Dlatego zaangażować należy bezpośrednio organizacje przedstawicielskie przedsiębiorstw o zasięgu regionalnym, zwłaszcza te, które należą do sektorów uznawanych przez UE za priorytetowe, a także związki zawodowe i społeczeństwo obywatelskie.

1.5 Jednym z interesujących rozwiązań z punktu widzenia **spójności terytorialnej, rozumianej szerzej niż spójność w obrębie danego obszaru, regionu czy sektora**, mogłoby być rozwijanie (w ramach celu 3) współpracy transgranicznej i międzyregionalnej, co przy zwiększeniu nakładów sprzyjałoby spójności terytorialnej w regionach i strategii makroregionalnej dotyczącej euroregionów (Morze Bałtyckie, Morze Śródziemne, Adriatyk, Alpy-Adriatyk-Dunaj, oś atlantycka).

1.6 EKES uważa, że Komisja i państwa członkowskie muszą dołożyć wszelkich starań na rzecz wymiany informacji na temat sprawdzonych rozwiązań, wsparcia dla lokalnych organów administracji w zarządzaniu programami, w tym za pośrednictwem reform wewnętrznych oraz dla zainteresowanych sektorów.

1.7 W istocie, tylko większa **wiedza** – obecnie niewystarczająca – o skutkach inwestycji oraz opracowanie szczegółowych analiz oddziaływania pozwoli określić priorytety do realizacji zgodnie ze strategią „Europa 2020” oraz zapewnić osiągnięcie celu, jakim jest koncentracja tematyczna.

1.8 EKES popiera również decyzję o uwzględnieniu rozmieszczenia sektorów charakteryzujących się szybkim wzrostem we wszystkich regionach europejskich, z podziałem na regiony należące do kategorii „Konwergencja”, regiony w strefie „przejściowej” i regiony należące do kategorii „Konkurencja i zatrudnienie”. Do rozwiązania pozostaje jednak problem podziału środków między regiony biedne (80 % funduszy) i pozostałe (20 %), choć taka decyzja pomaga uregulować kwestię współfinansowania.

1.9 W każdym razie EKES uznaje za bardzo istotną **koordynację** wszystkich propozycji i działań przedstawionych przez Komisję, czyli strategii „Europa 2020”, polityki spójności, WPR, polityki energetycznej, transportowej, badawczej, ochrony środowiska itd., a zwłaszcza koordynację działań finansowanych z EFS i EFRR, z tym że EFS powinien skupić się na europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia, realizacji agendy społecznej, kształceniu wysokiej jakości, inicjatywach dla młodzieży oraz europejskich szkoleniach dla specjalistów w zakresie polityki spójności.

## 2. Propozycje

### 2.1 Propozycje polityczne

2.1.1 **Strategia „Europa 2020”**: EKES uważa, że polityka spójności nie powinna służyć wyłącznie realizacji strategii „Europa 2020”. Aby strategia ta była wiarygodna, powinna ona być finansowana w sposób niezależny, za pośrednictwem emisji Eurobonds.

2.1.2 **Polityka spójności** powinna zachować swą podstawową zasadę, jaką jest **solidarność** między narodami i regionami oraz rozwój.

2.1.3 **Szczyt europejski**: polityka spójności i wszelkie fundusze z nią związane powinny być przedmiotem dyskusji i **dorocznej** analizy w ramach szczytu europejskiego poświęconego tej tematyce. Jest to niezbędne ze względu na znaczenie strategiczne polityki spójności gospodarczej i społecznej oraz na związku z polityką makroekonomiczną w ramach europejskiego zarządzania społeczno-gospodarczego.

2.1.4 **Pakt stabilności a kary**: zdaniem EKES-u należy położyć większy nacisk raczej na zachęty niż na kary, aby nie krzywdzić regionów najbardziej zadłużonych, a zatem narażonych na największe zagrożenia. Co więcej, Komitet oczekuje, że w ramach obecnego projektu reformy paktu stabilności i wzrostu z bilansu wyłączone zostaną inwestycje w badania oraz w kształcenie i szkolenia, jako że nie są one traktowane jako wydatki bieżące. Chodzi o to, by nie pogarszać sytuacji regionów najbardziej potrzebujących, którym pomoc wspólnotowa jest najbardziej potrzebna.

2.1.5 **Priorytety** powinny być nieliczne i wyznaczone z uwzględnieniem celów poszczególnych funduszy i strategii

„Europa 2020”. Powinny one dotyczyć zwłaszcza działań na rzecz ukończenia budowy **jednolitego rynku**, do czego powinna dążyć polityka spójności. Priorytety powinien określić szczyt europejski po uzgodnieniach między władzami publicznymi a partnerami społeczno-gospodarczymi na wszystkich szczeblach.

2.1.6 **Partnerstwo społeczno-gospodarcze** wraz z upowszechnianiem wzorcowych rozwiązań, obok lub w ramach porozumień między organami publicznymi, powinno stać się normalnym i obowiązkowym trybem postępowania i towarzyszyć wszelkim procesom określania, realizacji i oceny polityki spójności. W związku z tym powinno ono być bezpośrednio związane z zasadą wzajemnej zgodności. EKES oczekuje, że zasada określona w art. 11 rozporządzenia ogólnego dotyczącego reguł partnerstwa, zostanie rozciągnięta na wszystkie fundusze strukturalne.

### 2.2 Operacyjne propozycje techniczne

2.2.1 Zasady **współfinansowania** powinny być zróżnicowane na podstawie warunków rozwoju i potencjału społeczno-gospodarczego obszarów i stref, których dotyczy polityka spójności, a zwłaszcza na podstawie dochodu, którego sposób obliczania należy poddać przeglądowi<sup>(1)</sup>, oraz budżetu regionów.

2.2.2 **Zasada wzajemnej zgodności** ex ante powinna mieć na celu lepsze wydatkowanie środków na realizację celów oraz zwiększać skuteczność odpowiednich organów administracji, by wykorzystać fundusze w jak największym stopniu; należy czuwać nad tym, by system ten nie był niekorzystny dla regionów najbardziej zadłużonych.

2.2.2.1 W związku z tym państwa członkowskie powinny dążyć do przeprowadzenia niezbędnych reform instytucjonalnych i zapewnić dostosowanie strukturalne, promowanie innowacyjności i tworzenie miejsc pracy, aby ograniczyć wykluczenie społeczne. Zdaniem EKES-u tego rodzaju polityka musi być wdrażana w porozumieniu z partnerami społeczno-gospodarczymi na wszystkich szczeblach, co powinno być warunkiem uzyskania finansowania.

2.2.3 Tradycyjne **wskaźniki** używane przy wyborze obszarów działania powinny zostać uzupełnione przez inne parametry, takie jak np. stopa zatrudnienia i ubóstwa, współczynnik objęcia nauką szkolną, poziom wykształcenia, kształcenia zawodowego, usług i równowagi środowiskowej.

2.2.4 **Analiza oddziaływania** powinna stać się centralnym elementem polityki spójności – nie tylko jako zasada wzajemnej zgodności ex ante – aby sprawdzić, w jakim stopniu osiągnięto cele. Należy jej dokonywać z użyciem wspólnych parametrów określonych na poziomie UE i obowiązujących na całym obszarze europejskim.

<sup>(1)</sup> Patrz: opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zasady dla dostarczania podstawowych informacji w sprawie parytetów siły nabywczej (PPP) oraz ich wyliczenia i rozpowszechnienia, Dz.U. C 318/08 z 23.12.2006, s. 45.

2.2.4.1 Analiza oparta na wynikach jest o wiele bardziej interesująca niż analiza oparta na kontroli zarządzania finansowego, jednak jej praktyczne wdrożenie będzie wymagać długich przygotowań i określenia precyzyjnych kryteriów. Zwłaszcza działania o charakterze niematerialnym, takie jak kształcenie czy inwestycje w rozwój, ocenić można dopiero z upływem czasu. Przejście do analizy opartej na wynikach będzie wymagać wcześniejszego przeszkolenia wnioskodawców oraz organów administracyjnych. EKES proponuje, by przetestować tę formułę w okresie 2011–2013 w kilku regionach wybranych ze względu na gwarantowaną przez nie jakość zarządzania partnerskiego.

2.2.5 Głównym celem polityki spójności powinno stać się **uproszczenie**. Można do niego dążyć poprzez prostsze procedury administracyjno-rachunkowe, ulepszenie i wzmocnienie kryteriów monitorowania i oceny oraz ograniczenie procedur związanych z przedstawianiem planów lub projektów. Przeglądu procedur rachunkowych można dokonać z udziałem wszystkich zainteresowanych stron we współpracy z Trybunałem Obrachunkowym.

2.2.5.1 W szczególności stosować trzeba **zasadę kompleksowej obsługi** (*one stop shop*), zarówno w fazie składania projektów, poprzez ujednoczenie formalności w ramach poszczególnych funduszy i między nimi, a także w fazie kontroli rachunkowej, poprzez harmonizację zasad finansowych i reguł między poszczególnymi programami oraz poprzez dokonywanie jednej tylko kontroli uznawanej przez wszystkie zainteresowane organy.

2.2.5.2 W trosce o jasność, prostotę i skuteczność należy dążyć do synergii między poszczególnymi programami i do jak największej komplementarności programów dotyczących tych samych podmiotów na tym samym obszarze; odnosi się to do programów europejskich, krajowych i regionalnych, jak i do innych wspólnotowych źródeł finansowania. Brak synergii jest jedną z przyczyn ogólnego niedostatecznego wykorzystania lub słabego oddziaływania funduszy strukturalnych i programów wspólnotowych.

2.3 **Szkolenia** to inne podstawowe narzędzie niezbędne do osiągnięcia celów spójności, w tym lepszego wykorzystania funduszy.

### 3. Wprowadzenie

3.1 Zasady spójności i solidarności to dwa podstawowe filary Traktatu, którego art. 174 stanowi: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”.

3.2 Ponadto, w świetle dwóch ostatnich rozszerzeń, szczególne znaczenie ma inne postanowienie: „Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych”.

3.3 O tych dwóch zasadach, stanowiących podstawę integracji narodów i obszaru europejskiego, nie należy nigdy zapominać; powinni o nich pamiętać zwłaszcza ci, którzy działają w imieniu i z ramienia UE.

3.4 W przyszłym roku Komisja Europejska przedstawi propozycję w sprawie nowego budżetu europejskiego po 2013 r. (już zapowiedzianego w stosownym komunikacie z 19 października 2010 r.), jednak fakt, iż w grudniu 2010 r. niektóre rządy zwróciły się do Rady o niezwiększanie budżetu UE nie zapowiada niczego dobrego, pomimo że jednocześnie przedstawiony zostanie wniosek prawodawczy w sprawie funduszy strukturalnych.

3.5 Piąte sprawozdanie Komisji Europejskiej w sprawie polityki spójności wraz z wnioskami, napisane nowym językiem, należy odczytywać w tym kontekście i w ścisłym związku ze strategią „Europa 2020”.

### 4. Streszczenie komunikatu Komisji

4.1 We wnioskach z piątego sprawozdania w sprawie spójności, w stylu wyraźnie odbiegającym od dotychczasowej praktyki, Komisja Europejska podejmuje różne zagadnienia, proponując – w oczekiwaniu na zakończenie konsultacji – rozwiązania i wskazówki, które zainicjowała w formie 13 pytań dotyczących tego sprawozdania.

#### 4.2 Główne zagadnienia

##### 4.2.1 Większa wartość dodana polityki spójności dla Europy

###### 4.2.1.1 Komisja pragnie osiągnąć ten cel poprzez:

- wzmocnianie programowania strategicznego;
- większą koncentrację tematyczną zasobów;
- lepsze wyniki dzięki wprowadzeniu szeregu warunków i zachęt, w tym współfinansowania i paktu stabilności;
- lepszą ocenę, wydajność i wyniki;
- korzystanie z nowych instrumentów finansowych.

(Patrz: pięć pierwszych pytań KE.)

##### 4.2.2 Lepsze zarządzanie polityką spójności

###### 4.2.2.1 Ten cel osiągnąć można dzięki:

- wprowadzeniu trzeciego wymiaru – spójności terytorialnej;
- wzmocnieniu partnerstwa (publicznego i prywatnego).

(Patrz: pytania 6 i 7.)

#### 4.2.3 Uproszczony i sprawniejszy system realizacji

#### 4.2.4 Można to osiągnąć poprzez:

- zarządzanie finansowe;
- zmniejszanie obciążeń administracyjnych;
- dyscyplinę finansową;
- kontrolę finansową.

(Patrz: pytania 8, 9, 10 i 11.)

#### 4.2.5 Struktura polityki spójności

(Patrz: pytania 12 i 13.)

#### 4.3 Dalsze działania

4.3.1 Komisja zastrzega sobie możliwość dopracowania propozycji dotyczących piątego sprawozdania na podstawie odpowiedzi na ankietę.

### 5. Komunikat Komisji Europejskiej: uwagi ogólne <sup>(2)</sup>

5.1 Aby zwiększyć wartość dodaną polityki spójności, w piątym sprawozdaniu w sprawie spójności Komisja zaproponowała szereg bardzo ambitnych reform mających na celu poprawę skuteczności w zakresie wykorzystania funduszy przez państwa członkowskie oraz uproszczenie zarządzania. EKES popiera ogólne podejście Komisji w zakresie zaproponowanych reform.

5.2 Wysiłek ten zasługuje na poparcie i uznanie, jednak może się okazać niewystarczający, jeżeli niektóre nieśmiałe propozycje nie przełożą się na decyzje i konkretne działania, zwłaszcza jeśli chodzi o ścisły – i niemal wyłączny – związek funduszy strukturalnych ze strategią „Europa 2020”.

5.3 W istocie, pomimo starań i oparcia na (ogólnych) konsultacjach, analiza sytuacji nie jest realistyczna, a najistotniejsze kwestie pozostają na drugim planie.

5.4 Powierzenie, na przykład, samej polityce spójności roli głównego czynnika wzrostu wydaje się projektem bardzo ambitnym i godnym poparcia, pod warunkiem że radykalnie zmieni się polityka spójności i że prowadzone będą trwałe działania wspierające jej wdrażanie. Niezależnie od tego Unia musi dysponować wspólną polityką gospodarczą.

5.4.1 W przeciwnym wypadku propozycja ta może okazać się iluzoryczna lub przynajmniej mieć ograniczone skutki.

Dlatego też, by cel ten był osiągalny i by zachować zasadę spójności, strategia „Europa 2020” powinna dysponować własnym funduszem, zasilanym m.in. pożyczką europejską, oraz być podporządkowana tejże zasadzie. Ponadto włączyć należy w równym stopniu wszystkie inne obszary polityki unijnej, w tym WPR. Tylko w ten sposób fundusze strukturalne nie utracą swego pierwotnego „powołania”, stając się jednym z narzędzi rozwoju terytorialnego. EKES wyraża żal, że w piątym sprawozdaniu w sprawie spójności nie wspomniano o polityce rolnej, podobnie jak w ramach WPR nie mówi się o polityce spójności.

5.5 W komunikacie Komisja zauważa słusznie, że wartość dodana polityki spójności jest regularnie przedmiotem dyskusji naukowców, a z ich analiz empirycznych często wynika, iż wpływ tej polityki jest trudny do zmierzenia. Przyczyną mogą być nie zawsze adekwatnie dobrane wskaźniki spójności terytorialnej. Komitet uważa, że na tego rodzaju kwestie należy zwrócić większą uwagę niż dotychczas.

### 6. Uwagi szczegółowe (na temat czterech celów wyznaczonych przez Komisję)

6.1 Odnośnie do celu **wzmocnienia programowania strategicznego**, który powinien być realizowany w ramach strategicznych, nowatorstwo propozycji Komisji polega głównie na nadaniu spójności i na bardziej funkcjonalnym powiązaniu celów strategii „Europa 2020” z działaniami na poziomie krajowym za pośrednictwem programów operacyjnych.

6.2 EKES docenia to nowe podejście, ale uważa, że głównym problemem jest powiązanie rocznych planów stabilizacji finansów publicznych opracowywanych przez państwa członkowskie w porozumieniu z UE (krajowe plany reform) z polityką spójności. Jest to bardzo aktualny temat ze względu na różnorodność systemów administracyjnych w krajach UE oraz różny poziom długu publicznego.

6.3 Ponadto trzeba zdecydować, czy polityka spójności powinna pozostać zasadniczo niezależna, jeżeli chodzi o wybór priorytetów i działań do realizacji, czy też powinna być w jakiś sposób podporządkowana decyzjom z zakresu polityki gospodarczej, podejmowanym na szczeblu krajowym celem ograniczenia długu publicznego. Zdaniem EKES-u instytucje europejskie (Parlament Europejski, Komisja, Rada) i krajowe powinny poświęcić tej kwestii należytyą uwagę, by znaleźć rozwiązania pozwalające na zachowanie spójności między celami strategii „Europa 2020” a nowym sposobem zarządzania polityką spójności, która jednak nie może być podporządkowana wspomnianej strategii.

6.4 Drugim istotnym aspektem programowania strategicznego jest propozycja Komisji dotycząca wprowadzenia nowego systemu **wzajemnej zgodności ex ante** celem określenia zasad, których państwa członkowskie muszą przestrzegać i które muszą stosować, by poprawić skuteczność polityki spójności. Ze względu na krytykę ze strony wielu krajów Komisja podjęła wysiłki by określić warunki pozwalające zapewnić większą skuteczność inwestycji. Należy jednak unikać zbyt dużego komplikowania procedur i „karania” regionów za niepopelnione błędy (deficyt krajowy).

<sup>(2)</sup> COM (2010) 642 wersja ostateczna.

6.5 EKES pozytywnie ocenia określone przez Komisję minimalne warunki przyznawania finansowania i zapewniania właściwego zarządzania środkami, obejmujące także zachęty dla państw członkowskich na rzecz przeprowadzenia niezbędnych reform. EKES uważa ponadto, że główne wysiłki Komisji i państw członkowskich powinny być skierowane na reformy wewnętrzne dotyczące instytucji i sektorów, których polityka spójności dotyczy w pierwszej kolejności (środowisko naturalne, rynek pracy, szkolnictwo, kształcenie zawodowe, innowacje).

6.6 Tylko w wypadkach najpoważniejszych uchybień lub niezgodności z zasadami i przepisami dotyczącymi polityki spójności można wyobrazić sobie zastosowanie przez Komisję wobec państwa członkowskiego kar lub podobnych środków pociągających za sobą zawieszenie lub żądanie zwrotu subwencji UE.

6.7 Innym pozytywnym aspektem jest propozycja, popierana zarówno przez Komisję, jak i państwa członkowskie, przeznaczenia środków z tytułu polityki spójności na **ograniczoną liczbę priorytetów** (patrz także: opinia ECO/230), gdyż środki na politykę spójności nie są wystarczające, by sfinansować liczne potrzeby regionów opóźnionych w rozwoju. W istocie, EKES sądzi, że polityka spójności może być skuteczniejsza, jeśli wspierać będzie materialne i niematerialne projekty o istotnych skutkach gospodarczych, społecznych i terytorialnych.

6.8 Jednakże określenie priorytetów i zakresu finansowanych inicjatyw to jeden z najtrudniejszych problemów do rozwiązania, ze względu na liczne postulaty ze strony władz regionalnych i krajowych idące w dokładnie odwrotnym kierunku.

6.9 Jak często podkreślał EKES, **partnerstwo**<sup>(3)</sup> może wносить rzeczywistą i swoistą wartość dodaną w tym względzie. Dlatego też Komitet pozytywnie ocenia stanowisko Komisji, pod warunkiem że nie będzie to tylko partnerstwo publiczne, ale przede wszystkim partnerstwo gospodarcze, społeczne i obywatelskie, w które zaangażowane będą konkretnie i z prawem głosu, na wszystkich etapach i szczeblach, zainteresowane podmioty społeczne i obywatelskie. Uczestnikom należałoby ponadto zapewnić środki na wsparcie techniczne.

6.10 EKES zgadza się, że istnieje potrzeba zreformowania **zasad dodatkowości i współfinansowania**, co do których przewidziano zmiany w celu powiązania ich z koniecznością ustanowienia zróżnicowanego współfinansowania, „tak by lepiej

odzwierciedlało ono poziom rozwoju, wartość dodaną dla całej UE, jak również rodzaj działań i beneficjentów”.

6.11 Godna poparcia jest też propozycja ustanowienia **trzeciej kategorii regionów**, mianowicie regionów, które pod względem sytuacji gospodarczej znajdują się w grupie powyżej 75 % średniej UE, ale poniżej 100 % (90 %), gdyż może to uprościć kontrolę i wdrażanie zasady współfinansowania. W ten sposób możliwe jest rozszerzenie korzystania ze środków, choćby nawet w mniejszym stopniu, na wszystkie regiony.

6.12 Jeśli chodzi o zasadę dodatkowości, należałoby lepiej określić rodzaje działań, w wypadku których potrzebny jest krajowy udział finansowy ze wskazaniem jego wartości dodanej, skutków dla zatrudnienia, wpływu na wzrost. Ograniczenie liczby priorytetów i działań finansowanych w państwach członkowskich powinno ułatwić i uelastyczyć stosowanie zasady dodatkowości.

6.13 Co do drugiej zasady, można by przewidzieć zróżnicowany poziom współfinansowania, niższy w wypadku regionów słabszych w celu ułatwienia finansowania konkretnych działań w zakresie rozwoju lokalnego, a wyższy w wypadku regionów mniej oddalonych od średniej UE.

6.14 Trzecim pierwszoplanowym celem jest **uproszczenie i usprawnienie systemu realizacji wspólnych programów**. W tej sprawie panuje jednomyślna zgoda wśród wszystkich państw członkowskich, również EKES wyrażał w swoich opiniach poparcie dla tego celu, z myślą o ułatwieniu realizacji programów w ramach polityki spójności. Cel ten powinien uwzględniać różnorodność przepisów administracyjnych, księgowych i innych w państwach członkowskich i regionach; trzeba też pamiętać, że ciągłe zmiany, zwłaszcza nakładające się na siebie, stanowią przeszkodę i powodują opóźnienia.

6.15 Zdaniem EKES-u całkowicie nieodpowiednia i trudna do realizacji jest propozycja wymagania od organu zarządzającego programem przedstawiania rocznego sprawozdania z wydatków współfinansowanych przez UE (wraz z opinią niezależnego rewidenta), zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę tryb i obecne terminy procedur składania ofert przetargowych w UE.

6.16 Jeśli chodzi o zwiększenie odpowiedzialności władz krajowych i regionalnych, zwłaszcza tych, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji i/lub mają największe opóźnienia w realizacji, można by powierzyć kontrolę wyników niezależnym podmiotom zatwierdzonym na szczeblu europejskim, co najmniej dwa lata po rozpoczęciu okresu programowania. W wypadku odpowiedzialności administracyjnej lub znaczących braków wyników, Komisja mogłaby postanowić, w zależności od stopnia stwierdzonych nieprawidłowości, o zakończeniu programu, zawieszeniu płatności lub wezwaniu do zwrotu wypłaconych już sum.

<sup>(3)</sup> Por. następujące opinie EKES-u: „Negocjacje dotyczące strategii i programów w ramach polityki spójności w okresie programowania 2007-2013”, Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 141; „Jak wspierać skuteczne partnerstwa dotyczące gospodarowania programami w zakresie polityki spójności w oparciu o dobre praktyki z cyklu 2007-2013”, Dz.U. C 44/01 z 11.2.2011, s. 1 oraz „Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii »Europa 2020« ”.

6.17 Krajowe i regionalne organy administracji powinny udowodnić, że potrafią programować i skutecznie zarządzać współfinansowanymi wydatkami. Można to osiągnąć nie przez przyspieszanie kontroli terminów wydatkowania środków (za pośrednictwem dorocznych sprawozdań), lecz przez kontrolę nad jakością inwestycji przewidzianych do realizacji i zrealizowanych, nad przestrzeganiem terminów przeprowadzenia działań oraz nad stosowaniem skutecznych procedur oceny i nadzoru.

6.18 EKES popiera także inne istotne innowacje, takie jak:

- opracowanie nowych instrumentów z zakresu inżynierii finansowej oraz ich rozwijanie i stosowanie w dziedzinach, które obecnie się nimi nie posługują (komunikacja miejska, badania i rozwój, energia i środowisko, telekomunikacja itd.);
- wprowadzenie nowych form partnerstwa publiczno-prywatnego;
- przegląd strategii każdego z funduszy strukturalnych, począwszy od EFS i wkładu, jaki mógłby on wnieść w realizację europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia;
- poświęcenie większej uwagi obszarom miejskim;
- wprowadzenie zachęt na rzecz reform, które pomogłyby państwom członkowskim i regionom skuteczniej wykorzystywać środki unijne;
- utworzenie w budżecie polityki spójności rezerwy przeznaczonej dla regionów, które osiągnęły najlepsze wyniki w realizacji celów określonych w strategii europejskiej.

6.18.1 Zdaniem EKES-u w wypadku każdej z tych innowacji należy starannie określić cele i dostępne środki oraz dokładnie wskazać tryb i czas realizacji.

6.18.2 Spójność i zrównoważony charakter tych propozycji należy skrupulatnie sprawdzić w świetle czterech głównych celów reformy polityki spójności i możliwości ich rzeczywistego zastosowania w regionach i na obszarach, których rozwój gospodarczy, wydajność, włączenie społeczne i jakość życia odbiegają znacznie od średniej UE.

6.19 W odniesieniu do nowej perspektywy finansowej Komisja ponownie proponuje stosowanie kryterium 75 % średniego poziomu PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w celu ustalenia kwalifikowalności tych regionów z zastosowaniem kryterium konwergencji. EKES zaleca, aby rozważyć możliwość wprowadzenia innych parametrów, które najlepiej oddawałyby obiektywne warunki w poszczególnych regionach i na poszczególnych obszarach UE.

## 7. Budżet UE, polityka spójności i strategia „Europa 2020”

7.1 Perspektywy budżetowe UE po 2013 r. bez wątpienia nie są zachęcające. Szczyt, który odbył się pod koniec 2010 r., nie pozostawił co do tego wątpliwości. Niektóre (czy rzeczywiście tylko niektóre?) państwa członkowskie, powołując się na ograniczenia związane z kryzysem, wysuwają argumenty na rzecz niezwiększenia środków, chyba że w symbolicznym zakresie. Zapominają one, że polityka spójności kosztuje mniej niż 1 % PKB, podczas gdy niektóre kraje członkowskie zainwestowały ok. 24 % PKB w ratowanie banków.

7.2 EKES uważa, że strategia „Europa 2020”, na której Unia zdaje się wyłącznie koncentrować, jest istotna. Bez odpowiedniego bezpośredniego finansowania grozi jej jednak niepowodzenie. Pożądana byłaby jej realizacja za pomocą obligacji europejskich. Ponadto należałoby pozostawić najsłabszym regionom zainteresowanym spójnością pewien margines elastyczności w działaniach, w zależności od ich cech szczególnych, aby sprzyjać ich włączeniu w oba obszary polityki.

7.3 Włączenie to można ułatwić dzięki lepszej wiedzy o potrzebach i priorytetach lokalnych, które zostaną uwzględnione w kontekście strategii „Europa 2020”, w zgodzie z celem koncentracji tematycznej.

## 8. Przyszłość spójności po 2013 r.: elementy strategiczne

8.1 Przedstawione przez Komisję propozycje dotyczące przyszłości polityki spójności w następnym okresie programowania, powiązane z celami strategii „Europa 2020”, stanowią pozytywny projekt, który EKES – jak już wspomniano – popiera w znacznej części, gdyż ma on zwiększyć skuteczność jednej z najważniejszych polityk związanych z redystrybucją gospodarczą w UE. Jednak aby cele te mogły zostać osiągnięte, sprawdzić się muszą pewne fundamentalne założenia strategiczne oprócz tych, które już wskazano.

8.2 Po pierwsze, zdaniem EKES-u, zobowiązania nałożone na Komisję i na państwa członkowskie mogą przynieść konkretne rezultaty, jeśli cały projekt zostanie wpisany w ogólniejszy **przegląd europejskiego systemu zarządzania gospodarczego** i celów, które UE wyznacza sobie na poziomie europejskim i międzynarodowym. Przegląd ten staje się coraz bardziej niezbędny w świetle kryzysu i ataków na dług publiczny, które zmuszają UE do uaktualnienia polityki walutowej, prowadzonej dotychczas z myślą o bogatszych regionach UE (stabilność), a nie o obszarach słabiej rozwiniętych, potrzebujących wzrostu.

8.3 Drugim warunkiem jest jeden z głównych punktów projektu przeglądu polityki spójności, a mianowicie potrzeba **funkcjonalnej i strategicznej koordynacji między poszczególnymi funduszami strukturalnymi**, która obecnie praktycznie nie istnieje. Dlatego wybór i finansowanie działań na poziomie regionalnym powinny odbywać się nie tylko za pomocą dialogu i metod wypracowanych z państwami członkowskimi (umowy o partnerstwie) i podmiotami społeczno-gospodarczymi, ale także ze wsparciem technicznym i finansowym wszystkich pięciu funduszy strukturalnych, tak aby stworzyć **jeden organ** zajmujący się koordynacją i zarządzaniem funduszami.

8.4 Trzeci warunek dotyczy **koordynacji** i synergii między działaniami z zakresu polityki spójności, a **innymi działaniami** z nią związanymi (polityka sektorowa w dziedzinie środowiska i energii, polityka badań i innowacji, polityka zatrudnienia itd.) i w konsekwencji z innymi instrumentami finansowania w UE (EBI, finansowanie innowacyjności, sieci infrastruktury, rozwoju telekomunikacji itd.). Polityka spójności powinna stać się narzędziem szerszego planowania na rzecz całościowego rozwoju regionów i innych jednostek terytorialnych, także po to, by wspierać i finansować różnorodne działania sektorowe, również prywatne, w zależności od konkretnych potrzeb lokalnych.

8.5 Czwartym warunkiem jest możliwość rozwijania, w ramach nowego podejścia do europejskiego zarządzania gospodarczego, różnych form **wzmocnionej współpracy** odnośnie do wspólnych celów w określonym sektorze czy makroregionie lub działań uznanych za strategiczne przez państwa członkowskie. Narzędzie to, jak dotąd rzadko używane i doceniane, choć przewidziane w Traktacie, ułatwiłoby proces decyzyjny i pozwoliłoby, dzięki synergii i korzyściom skali uzyskanym przez uczestniczące państwa, osiągnąć lepsze wyniki w dużo krótszym czasie.

8.6 Piąty warunek również związany jest z koordynacją i dotyczy potrzeby jak najszybszego (od początku nowego

cyklu programowania polityki spójności) ustanowienia **koordynacji międzyinstytucjonalnej** (Komisja, Parlament Europejski, Rada, organy doradcze – EKES, KR – oraz partnerzy społeczno-gospodarczy). Chodzi tu o ułatwienie dyskusji i podjęcie przez instytucje UE kwestii przyszłości polityki spójności zanim ostateczne propozycje zostaną zatwierdzone przez odpowiednie organy. Koordynacja ta będzie też konieczna w trakcie realizacji programów i oceny wyników.

8.7 EKES opowiada się za (ponownym) wprowadzeniem programów inicjatywy wspólnotowej zaraz po przeprowadzeniu śródkresowego przeglądu polityk strukturalnych. Likwidacja takich programów jak Urban, Equal, Interprise i inne, które dowiodły swej skuteczności, oznacza stratę dla tematycznej współpracy terytorialnej, a także dla innowacji społecznych, jako że nie zostały one w żaden sposób zastąpione ani w głównym nurcie funduszy, ani nigdzie indziej.

8.8 EKES pragnie, by na podstawie środków podjętych już w następstwie wniosków z piątego sprawozdania, Komisja – mając na uwadze przyszłą reformę – przedstawiła jeszcze ambitniejsze propozycje, oznaczające rzeczywistą zmianę w stosunku do przeszłości.

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---