

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”

COM(2011) 611 final – 2011/0273 (COD)

(2012/C 191/09)

Sprawozdawca: **Viliam PÁLENÍK**

Parlament Europejski, w dniu 25 października 2011 r., oraz Rada Unii Europejskiej, w dniu 27 października 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 178 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”

COM(2011) 611 final – 2011/0273 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 162 do 5 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie wniosków i zaleceń EKES-u

1.1 Dnia 29 czerwca 2011 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020: budżet na realizację strategii „Europa 2020”. W swoim wniosku Komisja zdecydowała, że polityka spójności powinna pozostać zasadniczym elementem kolejnej perspektywy finansowej i wspierać realizację strategii „Europa 2020”.

1.2 Europejska współpraca terytorialna jest jednym z celów polityki spójności i stanowi ramy wdrażania wspólnych działań oraz wymiany doświadczeń z zakresu polityki między podmiotami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi z różnych państw członkowskich.

1.3 Komisja podała wiele przykładów kreowania wartości dodanej i realizacji inwestycji sprzyjających wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy, czego nie udało się osiągnąć bez dofinansowania z budżetu UE. Jednakże ocena wskazała również na skutki rozproszenia i braku priorytetów. W czasie, gdy środki publiczne w państwach członkowskich są ograniczone, inwestycje stymulujące wzrost gospodarczy są tym bardziej potrzebne.

1.4 Europejska współpraca terytorialna, dzięki swemu charakterowi i zadaniom w ramach polityki spójności, ma szczególne znaczenie oraz korzystnie wpływa na współpracę na poziomie transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym.

1.5 Proponowany podział środków finansowych między poszczególne komponenty europejskiej współpracy terytorialnej, tzn. między współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną, zapewnia wystarczające zasoby finansowe dla poszczególnych komponentów współpracy.

1.6 EKES popiera także zamiar tematycznego koncentrowania działań oraz priorytetów inwestycyjnych w ramach poszczególnych komponentów współpracy; ważne jest jednak, by mieć na uwadze specyficzny charakter oraz potrzeby poszczególnych państw i regionów.

1.7 EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera starania o uproszczenie zasad na wszystkich właściwych poziomach: na poziomie beneficjentów, instytucji programu, uczestniczących państw członkowskich i państw trzecich oraz Komisji.

1.8 EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje ujednoczenie instytucji zarządzających i certyfikujących, uproszczenie deklarowania kosztów, przedkładanie sprawozdań w wersji elektronicznej oraz opracowywanie rocznych sprawozdań tylko w latach 2017 i 2019.

1.9 Określenie wspólnych wskaźników (przedstawionych w załączniku do rozporządzenia) służących ocenie konkretnych wyników uzyskanych w poszczególnych programach również stanowi istotny element umożliwiający skuteczniejszą ocenę rezultatów i skuteczność konkretnych interwencji strukturalnych.

1.10 EKES popiera bezpośrednie włączenie społeczeństwa obywatelskiego do całego cyklu realizacji (programowania, wdrażania, monitorowania i oceny) na zasadzie pełnego partnerstwa.

1.11 Udział podmiotów społeczeństwa obywatelskiego jest ważny także w mniejszych projektach, które mogą zwiększyć wartość dodaną interwencji, zwłaszcza w dziedzinie współpracy transgranicznej.

1.12 Pomoc techniczna powinna być wykorzystywana przede wszystkim w celu zwiększenia zdolności absorpcyjnej wszystkich podmiotów europejskiej współpracy terytorialnej oraz w celu poprawy skuteczności działań administracyjnych, bez wprowadzania dodatkowych obciążeń administracyjnych.

2. Główne elementy i kontekst opinii

2.1 Podstawą prawną prowadzenia polityki spójności jest art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

2.2 Zgodnie z art. 175 TFUE państwa członkowskie wdrażają swoje strategie gospodarcze i koordynują je w taki sposób, by osiągnąć także cele określone w art. 174. Przy formułowaniu i urzeczywistnianiu polityk i działań Unii oraz przy urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego należy brać pod uwagę cele określone w art. 174 i przyczyniać się do ich realizacji.

2.3 Cele Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności zostały określone w art. 162, 176 i 177 TFUE.

2.4 Art. 174 TFUE stanowi, że szczególną uwagę należy zwracać na obszary wiejskie, obszary podlegające przemianom przemysłowym i regiony, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takie jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wspiarskie, transgraniczne i górskie.

2.5 W art. 349 TFUE postanowiono, że pożądane jest wprowadzenie szczególnych środków w celu uwzględnienia strukturalnej sytuacji gospodarczej i społecznej regionów najbardziej oddalonych, pogarszanej przez niektóre szczególne cechy, które poważnie szkodzą ich rozwojowi.

2.6 Dnia 29 czerwca 2011 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020: budżet na realizację strategii „Europa 2020”. W swoim wniosku Komisja zdecydowała, że polityka spójności powinna pozostać zasadniczym elementem kolejnego pakietu finansowego, i podkreśliła jej kluczową rolę w realizacji strategii „Europa 2020”.

2.7 Wniosek ten jest częścią pakietu ustawodawczego⁽¹⁾ dotyczącego polityki spójności na okres 2014–2020. Europejska współpraca terytorialna jest jednym z celów polityki spójności i stanowi ramy realizacji wspólnych działań i wymiany

⁽¹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objęte zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (COM(2011) 615 final) określają główne ramy legislacyjne oraz podstawę do dyskusji o przyszłym kształcie polityki spójności w latach 2014–2020.

doświadczeń z zakresu polityki między podmiotami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi z różnych państw członkowskich.

2.8 Przeprowadzona przez Komisję ocena dotychczasowych wydatków w ramach polityki spójności wykazała wiele przykładów na to, jak polityka spójności wnosi wartość dodaną, przyczyniając się do wzrostu gospodarczego, i stymuluje inwestycje prowadzące do tworzenia miejsc pracy, do czego mogłoby nie dojść bez dofinansowania z budżetu UE. Jednakże ta sama ocena wskazała również na skutki rozproszenia i brak określenia priorytetów. W czasie, gdy środki publiczne są ograniczone, a inwestycje stymulujące wzrost gospodarczy potrzebne bardziej niż kiedykolwiek, Komisja postanowiła zaproponować istotne zmiany w polityce spójności.

2.9 Europejska współpraca terytorialna ma szczególne znaczenie, ponieważ:

- Problemy transgraniczne można najskuteczniej rozwiązać poprzez współpracę wszystkich zainteresowanych regionów, tak aby uniknąć nieproporcjonalnych kosztów dla jednych i oportunistycznego zachowania innych (np. problem transgranicznego zanieczyszczenia środowiska).
- Współpraca może stanowić skuteczny mechanizm wymiany dobrych praktyk i uczenia się rozpowszechniania know-how (np. w zakresie podnoszenia konkurencyjności).
- Współpraca może zapewnić większą skuteczność rozwiązań konkretnych problemów dzięki korzyściom skali i osiągnięciu masy krytycznej (tworzenie klastrów w celu wspierania badań i innowacji).
- Za sprawą koordynacji polityk sektorowych, działań i inwestycji w skali transgranicznej i transnarodowej można ulepszyć sposób rządzenia.
- Utrzymywanie stosunków z sąsiadami UE w ramach programów współpracy na granicach zewnętrznych UE może przyczynić się do bezpieczeństwa i stabilności, a także do rozwoju wzajemnie korzystnych relacji.
- W niektórych kontekstach, takich jak baseny morskie i regiony przybrzeżne, współpraca i działania transnarodowe są niezbędne, by wspierać wzrost gospodarczy, zatrudnienie i zarządzanie oparte na ekosystemie.
- Stwarza warunki do realizacji makroregionalnych strategii rozwoju.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES popiera postulat Komisji, by w ramach odrębnego rozporządzenia w sposób bardziej przejrzysty przedstawić

specyfikę europejskiej współpracy terytorialnej i dzięki temu ułatwić jej realizację. Opowiada się także za określeniem zakresu EFRR w odniesieniu do celu „Europejska współpraca terytorialna”⁽²⁾.

3.2 Jasny podział środków finansowych między poszczególne komponenty europejskiej współpracy terytorialnej, tzn. między współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną, zapewnia wystarczające zasoby finansowe dla poszczególnych komponentów współpracy. Z podziału tego wynika, że największe znaczenie przywiązuje się do współpracy transgranicznej (73,24 % środków przeznaczono na współpracę transgraniczną, 20,78 % na współpracę transnarodową, a 5,98 % na współpracę międzyregionalną). Wysokość funduszy przewidzianych dla regionów najbardziej oddalonych także jest odpowiednia.

3.3 Jeśli chodzi o regiony najbardziej oddalone (np. francuskie departamenty zamorskie), dobrze byłoby jasno zdefiniować pojęcie „sąsiadów”, a co za tym idzie określić możliwych partnerów dla regionów najbardziej oddalonych.

3.4 EKES popiera także dążenie do tematycznego koncentrowania działań oraz priorytetów inwestycyjnych w ramach poszczególnych komponentów współpracy⁽³⁾. Jednak również w tym zakresie ważna jest elastyczność i trzeba mieć na uwadze potrzeby poszczególnych państw, zgodnie z zasadą pomocniczości.

3.5 Nastawienie na konkretne priorytety w ramach obszarów tematycznych oraz ich wybór zgodnie z potrzebami poszczególnych programów (projektów) w ramach europejskiej współpracy terytorialnej również może pomóc w realizacji celu dotyczącego zwiększenia wartości dodanej tej współpracy.

3.6 EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera starania o uproszczenie zasad na wszystkich właściwych poziomach: na poziomie beneficjentów, instytucji programu, uczestniczących państw członkowskich i państw trzecich oraz Komisji. Uproszczenie procedur administracyjnych może znacznie zwiększyć wartość dodaną polityki spójności w ramach europejskiej współpracy terytorialnej⁽⁴⁾.

3.7 Uproszczenie zasad musi być jednak konsekwentnie wdrażane także na poziomie krajowym i regionalnym, aby nie pojawiały się nadmierne obciążenia administracyjne. EKES zaleca Komisji Europejskiej, by w ramach swych kompetencji

i możliwości monitorowała i aktywnie ograniczała procesy skutkujące wprowadzaniem zbytnich obciążeń administracyjnych na poziomie krajowym i regionalnym.

3.8 W zakresie monitorowania i oceny ważnym elementem jest stworzenie wspólnych ram odnoszących się do opracowywania rocznych sprawozdań w latach 2017 i 2019 oraz ich ukierunkowanie na rezultaty określone w art. 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z EFRR w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”.

3.9 Określenie wspólnych wskaźników (przedstawionych w załączniku do rozporządzenia) służących ocenie konkretnych wyników uzyskanych w poszczególnych programach finansowanych w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” również stanowi istotny element pozwalający na lepszą ocenę rezultatów i skuteczności konkretnych interwencji strukturalnych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem dążenie Komisji do uproszczenia zasad, a w szczególności ujednoczenie instytucji zarządzających i certyfikujących, uproszczenie deklarowania kosztów, przedkładanie sprawozdań w wersji elektronicznej oraz opracowywanie rocznych sprawozdań tylko w latach 2017 i 2019.

4.2 Doświadczenia państw członkowskich w dziedzinie współpracy terytorialnej wskazują na to, że ważne jest większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza z myślą o kierowaniu środków finansowych przeznaczonych na działania w tej dziedzinie na projekty społeczeństwa obywatelskiego.

4.3 Komitet popiera bezpośrednie włączenie społeczeństwa obywatelskiego na zasadzie pełnego partnerstwa do całego cyklu realizacji, tzn. do:

— analizy strategicznej i programowania,

— realizacji projektów,

— monitorowania i oceny.

4.4 W związku z tym właściwe byłoby rozważenie możliwości określenia puli środków do wykorzystania na projekty przeznaczone dla samorządów terytorialnych (tzn. na projekty służące potrzebom władz regionalnych) oraz projekty dla poszczególnych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. W niektórych dziedzinach samorządy terytorialne powinny zapraszać zorganizowane społeczeństwo obywatelskie do udziału w partnerstwie dotyczącym danego projektu już na etapie przygotowywania projektu.

⁽²⁾ Zob. także opinię EKES-u w sprawie „Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – zmiany” (Zob. str. 53 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽³⁾ Zasadę podejścia tematycznego poparto także w opinii EKES-u dotyczącej piątego sprawozdania w sprawie spójności (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 68, pkt 2.2.5 i 6.14). EKES również od dawna podkreśla potrzebę uproszczenia procedur administracyjnych i księgowych, na przykład w opinii w sprawie skutecznego partnerstwa w zakresie polityki spójności (Dz.U. C 441 z 11.2.2011, s. 1) czy w też w opinii dotyczącej piątego sprawozdania w sprawie spójności (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 68).

⁽⁴⁾ Uproszczenie zasad polityki spójności było przedmiotem szeregu opinii EKES-u: Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 68, oraz Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 1.

4.5 Zgodnie z zasadą partnerstwa⁽⁵⁾ trzeba skupić się na wspieraniu konkretnych projektów (takich jak mikroprojekty) realizowanych przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego – które mogą zwiększyć wartość dodaną interwencji w ramach współpracy terytorialnej (przede wszystkim w dziedzinie współpracy transgranicznej) – i w ten sposób włączyć do współpracy także mniejsze podmioty społeczeństwa obywatelskiego.

4.6 EKES podkreśla konieczność zadbania o lepsze informowanie o tych instrumentach i rozporządzeniach w poszczególnych państwach członkowskich oraz o ich szersze promowanie. Trzeba też informować o przykładach sprawdzonych rozwiązań, jakie udało się zgromadzić na podstawie już zrealizowanych projektów.

4.7 Ważne jest też, by rozważyć udział i rolę prywatnych podmiotów niekomercyjnych jako głównych partnerów w projektach.

4.8 Pomoc techniczna w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” powinna być wykorzystywana w celu zwiększenia zdolności absorpcyjnej potencjalnych ostatecznych beneficjentów programów pomocowych oraz poprawy skuteczności działań administracyjnych instytucji zarządzających, ze szczególnym naciskiem na likwidowanie nadmiernych obciążeń administracyjnych.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Zasadę tę poparto w opiniach EKES-u Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 68, oraz Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 1., a także w publicznych wystąpieniach przedstawicieli EKES-u w Gödöllő w czerwcu 2011 r. oraz w Gdańsku w październiku 2011 r.