

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

123. SESJA PLENARNA W DNIACH 11 I 12 MAJA 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przyszłość polityki spójności po 2020 r. – Ku silnej i skutecznej europejskiej polityce spójności po 2020 r.

(2017/C 306/03)

Sprawozdawca: Michael SCHNEIDER (DE/EPL), sekretarz stanu, pełnomocnik kraju związkowego Saksonia-Anhalt przy Federacji

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR)

Filar integracji europejskiej

1. Zwraca uwagę, że polityka służąca wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej jest jedną z najważniejszych i najbardziej kompleksowych dziedzin polityki UE, ponieważ jest skierowana do wszystkich mieszkańców UE w istotnych aspektach ich życia codziennego. Polityka ta jest także nieodzownym elementem Traktatów i filarem procesu integracji europejskiej, a także europejskiego wzrostu gospodarczego – tak samo jak rynek wewnętrzny czy unia gospodarcza i walutowa. Polityka spójności jako niezbędna przeciwwaga dla zasad rynku wewnętrznego tworzy równe warunki działania i przyczynia się do zabezpieczenia istniejących i do tworzenia nowych miejsc pracy poprzez strategiczne inwestycje w gospodarkę realną, zwłaszcza tam, gdzie tradycyjny rynek zawodzi. Zapewnia, by słabsze państwa członkowskie, regiony i gminy w ogóle mogły partycypować w korzyściach z integracji europejskiej. Polityka spójności wnosi przez to istotny solidarny wkład we wzmocnienie całej UE oraz wyraźnie zwiększa europejską wartość dodaną, konkretnie widoczną dla każdego obywatela UE.

2. Od początku kryzysu gospodarczego w 2007 r. różnice między regionami ponownie wzrosły w znacznie bardziej nieproporcjonalnym stopniu niż różnice między państwami. Tendencję tę przeanalizowano w szóstym sprawozdaniu dotyczącym spójności, potwierdziły ją także najnowsze dane OECD. Polityka spójności we wszystkich swoich trzech aspektach – gospodarczym, społecznym i terytorialnym – pozostaje zatem bardziej aktualna niż kiedykolwiek. Jednocześnie polityka ta potrzebuje także nowych bodźców, aby mogła skuteczniej zająć się specyficznymi wyzwaniami poszczególnych regionów w ramach podejścia terytorialnego.

3. Uważa również, że przyszła polityka spójności musi wpisywać się w bardziej solidarne działania przynoszące korzyści obywatelom, aby odbudować osłabioną legitymację UE. Brak zaufania, nietolerancja i niechęć do podejścia wspólnotowego drążą nasze społeczeństwa i muszą zostać przezwyciężone dzięki zmniejszeniu wszelkiego rodzaju nierówności, których codziennie doświadczają Europejczycy na szczeblu lokalnym. Niemniej zwalczanie tych nierówności, utrzymanie godnych warunków życia i przestrzeganie praw wymagają skoordynowanego działania na wielu szczeblach, co jest właśnie sztandarowym zadaniem polityki spójności. Polityka spójności nie może służyć wyłącznie do wykorzystywania możliwości związanych z postępem technologicznym lub zmianą klimatu, ale musi również umożliwiać władzom lokalnym i regionalnym stwarzanie możliwości dla swoich mieszkańców.

4. Stwierdza, że strategiczne wykorzystanie środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zgodnie ze zdecentralizowanym podejściem oddolnym, w wielu regionach UE znacznie przyczyniło się do pozytywnego rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego. Liczne badania udowadniają wartość dodaną i znaczenie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych dla tworzenia miejsc pracy, trwałego wzrostu gospodarczego i nowoczesnej infrastruktury, pokonywania barier strukturalnych, wspomagania kapitału ludzkiego oraz podnoszenia jakości życia. Władze regionalne i lokalne objęte wsparciem w ramach polityki spójności – dzięki swojemu pozytywnemu rozwojowi i osiągnięciu celów strategicznych uzgodnionych w odnośnych programach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych – przyczyniają się również do osiągnięcia ogólnoeuropejskich celów dotyczących wzrostu gospodarczego i do unaocznienia pozytywnego oddziaływania integracji europejskiej.

5. Jest przekonany, że rezultaty wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych potwierdzają, że polityka spójności jest w stanie elastycznie reagować na cele strategii „Europa 2020” lub na nowe wyzwania, jakie aktualnie pojawiają się w obszarach takich jak bezpieczeństwo energetyczne, demografia, migracja i granice zewnętrzne lub też wynikają z przyjmowania uchodźców. Silna i skuteczna polityka spójności jest jednocześnie warunkiem przewyżczenia kryzysów. Aby zachować ten stan rzeczy, ramy dla następnego okresu programowania musi stanowić nowa strategia rozwoju. Ponadto należy zagwarantować, aby polityka spójności – dla zachowania swojego strategicznego profilu jako stabilnych ram inwestycyjnych – dawała również w przyszłości długoterminową pewność programowania państwom, regionom i władzom lokalnym, a jednocześnie uwzględniała możliwość zmiany programów operacyjnych w celu lepszego dostosowania ich do zmian gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Ważne jest również, aby polityka spójności dysponowała odpowiednimi środkami finansowymi, tzn. by także po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej w następnych wieloletnich ramach finansowych przeznaczony na nią był taki sam odsetek budżetu.

6. Podkreśla, że w celu wzmocnienia pewności planowania polityki spójności po 2020 r. ważne jest również posiadanie strategicznego ukierunkowania, które może służyć jako punkt odniesienia dla trwałych postępów poczynionych na drodze do osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także, jeżeli okaże się to konieczne, może uwzględniać kontekst międzynarodowy (np. taki jak cele zrównoważonego rozwoju ONZ lub porozumienie ONZ Habitat III) oraz potrzeby władz lokalnych i regionalnych w celu zapewnienia podejścia terytorialnego.

7. Jest przekonany, że przyszłość polityki spójności jest nierozzerwalnie związana z przyszłością całej UE. Dla silnej i zdolnej do działania Unii niezbędne są silna i skuteczna polityka spójności oraz efektywne informowanie obywateli UE o jej wynikach. Polityka spójności, m.in. uwzględniając konkretne potrzeby regionów i miast oraz przyczyniając się do amortyzacji skutków kryzysu, ma konkretny i namacalny wpływ na jakość życia obywateli, czego dowodem są setki tysięcy zrealizowanych z powodzeniem projektów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w całej Europie. Dlatego KR zdecydowanie opowiada się za zapewnieniem polityce spójności znaczącej roli w UE również po 2020 r. i zachęca do rozwijania silnego sojuszu wszystkich właściwych podmiotów na szczeblu UE, krajowym, regionalnym i lokalnym, aby osiągnąć ten cel.

8. Uważa za konieczne, by w przyszłej reformie polityki spójności znaleźć równowagę między ciągłością a niezbędną odnową. Opierając się na doświadczeniach z dotychczasowych okresów wsparcia należy wskazać mocne i słabe strony dzisiejszej polityki spójności i znaleźć drogi zwiększenia jej skuteczności. Centralne znaczenie ma przy tym zarówno wykonanie zadania traktatowego, jak i kierowanie się długoterminowymi celami strategicznymi inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Elastyczne wdrażanie polityki spójności w samorządach lokalnych i regionalnych powinno wzmocnić ich skuteczność i kontakt z obywatelami oraz przyczynić się do większej widoczności UE na miejscu. Polityka spójności, poprzez jej elastyczne wdrażanie w samorządach lokalnych i regionalnych, musi zatem wciąż odgrywać rolę jednej z najbardziej widocznych polityk UE. Sprawozdanie Fabrizia Barki „Agenda dla zreformowanej polityki spójności” na temat podejścia terytorialnego pozostaje nadal aktualne.

9. Widzi szczególne znaczenie polityki spójności w tym, że łączy ona strategiczne wytyczne dotyczące sprostania wyzwaniom na szczeblu europejskim i globalnym z długoterminowymi strategiami rozwoju na szczeblach lokalnym i regionalnym w państwach członkowskich i z ich realizacją na miejscu. Tym samym polityka spójności jest, w przeciwieństwie do krajowych polityk strukturalnych, namacalnym wyrazem solidarności europejskiej i zapewnia harmonijny rozwój terytorialny całej UE.

10. Jest zdania, że umieszczone w tym celu w Traktatach europejskich zasadnicze zadania i podstawowe cele oraz zawarty tam opis europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zachowują swą aktualność, zapewniają, również w przyszłości, wykonywanie zadań polityki spójności i umożliwiają lepsze prawne dopasowanie i lepszą koordynację merytoryczną w celu zapewnienia synergii, uniknięcia luk, nakładania się na siebie przepisów i niespójności między nimi i w celu harmonijnego rozwoju wszystkich obszarów miejskich i wiejskich. W tym celu trzeba ulepszyć ujednocającą funkcję wspólnego rozporządzenia ramowego (zob. pkt 71).

11. Jest zdania, że rozwój obszarów wiejskich w ramach WPR musi być lepiej uzgodniony z europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi w celu zapewnienia zrównoważonego traktowania aspektów terytorialnych z korzyścią dla obywateli oraz uwzględnienia przy tym wzajemnych powiązań między różnymi obszarami.

Pewność planowania dzięki długoterminowej orientacji strategicznej

12. Uważa, że polityka spójności nie ogranicza się do niwelowania nierówności między regionami i opóźnień w rozwoju, choć zgodnie z art. 174 TFUE (zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych) pozostanie to jednym z priorytetowych zadań, lecz musi dodatkowo stanowić strategię wspierania innowacji, konkurencyjności i trwałego wzrostu gospodarczego w regionach słabiej rozwiniętych, regionach w okresie przejściowym i silniejszych regionach Europy. Dzięki kompleksowym inwestycjom w przyszłość gospodarczą i społeczną na szczeblu regionalnym i lokalnym polityka spójności ma również w przyszłości wносить wkład w zatrudnienie, produktywność, zrównoważony rozwój i spójność społeczną w UE. Priorytety określone w ramach strategii „Europa 2020” przyczyniają się w bieżącym okresie finansowania do koncentracji tematycznej i do większego zorientowania polityki spójności na wyniki. Ważne jest, by istniały europejskie ramy działania. Skuteczne wykorzystanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych również w przyszłości będzie wymagać strategicznego ukierunkowania gwarantującego pewność planowania polityki spójności i tworzącego ramy dla programowania tych funduszy z korzyścią dla władz lokalnych i regionalnych. Zatem okres programowania polityki spójności musi w dalszym ciągu trwać siedem lat, gdyż odpowiada to okresowi kolejnych wieloletnich ram finansowych.

13. Zwraca jednak uwagę na to, że strategiczne podejście na szczeblu UE nie może być zbyt rygorystyczne ani prowadzić do jednostronnego skoncentrowania na celach UE, które nie odpowiadają rzeczywistym wyzwaniom w terenie na poszczególnych obszarach. Polityka spójności musi raczej również w przyszłości być w stanie, ponad podziałami na poszczególne obszary polityki i tematy, oferować na miejscu, na szczeblu lokalnym i regionalnym, zintegrowane, elastyczne i zróżnicowane rozwiązania problemów, zwłaszcza by móc reagować na nowe wyzwania. Tak jak wszystkie inne polityki UE polityka spójności musi wносить wkład w osiągnięcie głównych celów UE w ramach swojego zadania traktatowego. Z drugiej strony również pozostałe dziedziny polityki UE muszą przyczyniać się do osiągnięcia celów traktatowych polityki spójności. W związku z tym aby wzmocnić podejście terytorialne zgodnie z zasadami wielopoziomowego sprawowania rządów, należy w odpowiednim czasie przed rozpoczęciem nowego okresu finansowania zorganizować oparty na współpracy dialog między organami odpowiedzialnymi za realizację polityki regionalnej oraz polityki sektorowej dotyczący tego, jak można połączyć ze sobą planowane podejścia (zwłaszcza w zakresie synergii z unijnymi programami sektorowymi, takimi jak „Horyzont 2020”, COSME itp.).

14. Wzywa do opracowania nowych wspólnych ram strategicznych obejmujących wszystkie polityki UE i fundusze o wymiarze terytorialnym. Dotyczy to głównie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, lecz także następców instrumentu „Łącząc Europę”, programów LIFE i „Horyzont 2020”, oraz polityk udzielania pożyczek, zwłaszcza polityki EFIS oraz EBI. Ramy te powinny zapewniać strategiczną spójność celów i inwestycji, aby unikać powielania i braku koordynacji tych działań zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym.

15. Jest zdania, że właściwy stosunek między różnymi celami, wytycznymi i instrumentami polityki spójności musi ostatecznie zostać znaleziony w ramach prawdziwego trójstronnego partnerstwa dzięki temu, że Komisja, państwa członkowskie i regiony oraz samorządy lokalne zbliżą się do siebie podczas poszukiwania najlepszych rozwiązań w ramach zarządzania dzielonego. Stworzone w rozporządzeniach możliwości kształtowania podejścia przez władze lokalne i regionalne muszą być jak najlepiej wykorzystywane i nie można ich z powrotem ograniczać w procedurze zatwierdzania. Ponadto stosunki między instytucjami zarządzającymi a Komisją trzeba zaprojektować w taki sposób, aby wytworzyć prawdziwe porozumienie oparte na zaufaniu między obiema stronami. KR życzy sobie bardziej aktywnego udziału Komisji w zarządzaniu dzielonym, ponieważ musi ona stać się prawdziwym partnerem we wdrażaniu polityki spójności i nie może ograniczać swojej roli jedynie do nadzoru nad instytucjami zarządzającymi.

16. Domaga się przekształcenia procesu programowania w negocjacje partnerskie między Komisją, państwami członkowskimi oraz władzami regionalnymi i lokalnymi pełniącymi rolę instytucji zarządzających programami operacyjnymi, zgodnie z zasadą pomocniczości. Wymaga to prawa do zabierania głosu przez właściwe szczeble administracji publicznej w negocjacjach w sprawie celów i priorytetów finansowania. Elementy zawarte w kodeksie postępowania w zakresie partnerstwa powinny zatem stanowić prawnie wiążącą część przyszłych rozporządzeń i zostać do nich włączone, zamiast stanowić oddzielny „kodeks postępowania” o niejasnym statusie prawnym.

Wkład w koordynację polityki gospodarczej

17. Dostrzega, że ze strategicznego punktu widzenia stabilizujące oddziaływanie polityki spójności ma duże znaczenie zwłaszcza dla wspierania centralnych, dotyczących wszystkich państw członkowskich wysiłków na rzecz inwestowania w trwały wzrost gospodarczy, zatrudnienie i innowacje.

18. W związku z tym zasadniczo uważa, że środki unijne – w uzupełnieniu do stawiania czoła najważniejszym wyzwaniom stojącym przed całą UE, takim jak obecnie np. migracja, i z myślą o zwiększeniu strukturalnej skuteczności – powinny być koncentrowane wokół realizacji uzgodnionych na zasadzie partnerstwa z państwami członkowskimi oraz władzami lokalnymi i regionalnymi celów długoterminowych strategii politycznych. KR przypomina jednak o tym, że coroczna procedura kierowania do państw członkowskich zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru nie uwzględnia jak dotąd wymaganego dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych podejścia średnio- i długoterminowego programowania. Poza tym zalecenia dla poszczególnych krajów często nie wykazują merytorycznego związku z programami europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

19. W związku z tym jest przekonany, że włączenie polityki spójności do krajowych programów reform należy ukształtować na nowo, wychodząc od szczebla UE, tak aby zachować wymiar terytorialny oraz partnerskie i zdecentralizowane podejście. Jako punkt wyjścia można by włączyć do europejskiego semestru coroczny „dialog strukturalny na temat stanu spójności w Europie”. Partycypacja samorządów lokalnych i regionalnych oraz partnerów społecznych musi być tak samo zagwarantowana jak elastyczność w wykorzystywaniu środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na miejscu. Odnosi się to również do terminów, wybranych procedur uzgadniania oraz pewności prawnej dla zatwierdzonych planów i programów. KR potwierdza swój stanowczy sprzeciw wobec negatywnego podejścia opartego na warunkowości makroekonomicznej, zgodnie którym w wyniku powiązania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z zarządzaniem gospodarczym władze lokalne i regionalne byłyby „karane” za zaniechania władz krajowych. Polityka spójności nie może być ograniczona szeregiem warunków, na których spełnienie poziom lokalny i regionalny oraz inni beneficjenci nie mają żadnego wpływu.

20. Zwraca się do Komisji, by złożyła sprawozdanie na temat włączenia polityki spójności do zarządzania gospodarczego, ponieważ obecnie dostępne są wciąż niewystarczające ustalenia co do tego, czy i w jakim stopniu udaje się dopasować programy operacyjne do krajowych programów reform.

Elastyczność w kontekście przyszłych wyzwań

21. Jest przekonany, że decyzje dotyczące przyszłości UE, pogłębienia unii gospodarczej i walutowej, zarządzania gospodarczego, finansowania UE i dalszych kwestii będą mieć wpływ na przyszłą politykę spójności, podobnie jak trwające dyskusje na takie tematy jak pomocniczość, lepsze stanowienie prawa, efektywne użycie środków i ocena skutków. Dochodzą do tego wyzwania związane z zarządzaniem kryzysowym, globalizacją, migracją, trendami demograficznymi oraz ze zmianami w gospodarce, środowisku pracy i kształceniu, wywołanymi np. postępującą cyfryzacją.

22. W związku z tym opowiada się za zwiększeniem elastyczności polityki spójności w kolejnym okresie finansowania. Nie należy przy tym dopuścić do negatywnych skutków dla orientacji strategicznej i pewności planowania programów wieloletnich dla samorządów lokalnych i regionalnych. Również elastyczna reakcja na procesy kryzysowe i nieprzewidziane wydarzenia powinna być możliwa dla chętnych instytucji zarządzających w krótkim czasie bez rezygnacji z orientacji strategicznej.

23. Podkreśla, że większa elastyczność w wieloletnich ramach finansowych UE nie może prowadzić do realokacji środków lub wyboru nowych inicjatyw kosztem już zatwierdzonych programów. Komitet nie zgadza się na korzystanie ze środków przeznaczonych na spójność poza ramami polityki spójności w celu pokrycia doraźnych potrzeb finansowych, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa, zwalczania terroryzmu, zarządzania przepływami migracyjnymi, kontroli granic itp.

24. Uważa, że decydujące znaczenie dla poprawienia elastyczności i zdolności reakcji polityki spójności mają rzeczywiste postępy w skutecznym upraszczaniu procedur zarządzania, monitorowania, oceny, weryfikacji i kontroli wydatków z funduszy strukturalnych i unikanie mnożenia związanych z nimi przepisów. W związku z tym konieczne są uproszczone procedury zmiany programów operacyjnych, mechanizmów (zintegrowanych inwestycji terytorialnych itd.) i instrumentów. Potrzebna jest do tego partnerska i pełna zaufania relacja między osobami odpowiedzialnymi za programy, mechanizmy czy instrumenty na różnych szczeblach. Przyszłe plany i programy powinny poza tym zawierać planową rezerwę środków na działania pilotażowe lub eksperymentalne oraz na nieprzewidziane zadania; o wykorzystaniu tych środków decydowano by dopiero w trakcie okresu finansowania, o ile będą spełniały wymogi polityki spójności.

25. Zwraca się do Komisji, by dla kolejnego okresu finansowania zaproponowała uproszczoną procedurę zmiany planów i programów, która umożliwi elastyczne i ukierunkowane reagowanie na zjawiska kryzysowe lub nieprzewidziane okoliczności i w szczególności również ułatwia i przyspiesza uzgodnienia wewnątrz Komisji.

26. Uważa za niezbędne, by również przy nowych wyzwaniach i nieprzewidywanych okolicznościach, z pełnym poszanowaniem zasady pomocniczości, gwarantować funkcjonowanie wielopoziomowego systemu rządzenia i podejścia oddolnego za pośrednictwem zarządzania dzielonego oraz przeciwdziałać tendencjom centralistycznym, by móc lokalnie znajdować odpowiednie i skuteczne rozwiązania.

Skuteczność i efektywność wdrażania zorientowanego na wyniki

27. Zwraca uwagę, że polityka spójności jest jedną z dziedzin polityki UE, która od dłuższego czasu jest najdokładniej mierzona i najlepiej analizowana. Regularne sprawozdania Komisji przedstawiają szczegółowo sukcesy polityki spójności. Komitet wskazuje na wiele regionów, które dzięki wsparciu z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych były w stanie nadrobić szczególne opóźnienia w swoim rozwoju i dogonić średnią UE oraz które dzięki swojemu pozytywnemu rozwojowi opuściły najwyższą kategorię wsparcia. Fakt, że polityka spójności z powodzeniem realizuje swoje cele, został także potwierdzony w ramach oceny ex post EFRR i Funduszu Spójności w okresie 2007–2013;

28. Jest zdania, że podstawowa struktura polityki spójności z trzema kategoriami obszarów – regiony lepiej rozwinięte, regiony w okresie przejściowym i regiony słabiej rozwinięte – sprawdza się i dlatego powinna zostać zachowana. Jest ona konkretna i zarazem wystarczająco elastyczna, aby uwzględnić nowe wyzwania, priorytety, instrumenty i wskaźniki. Podział kategorii obszarów odpowiada zadaniu polityki spójności, polegającemu na łączeniu wspierania najbardziej zaoferowanych i obciążonych problemami obszarów z ofertą skierowaną do wszystkich regionów, aby wspierać harmonijny rozwój UE jako całości.

29. Potwierdza w związku z tym swoje zdanie, że obszary najslabiej rozwinięte i o najbardziej niekorzystnych warunkach oraz regiony najbardziej oddalone w dalszym ciągu potrzebują silniejszego wsparcia, aby w średnim i długim okresie usunąć strukturalne i gospodarcze braki w rozwoju. Powinno być to również w przyszłości priorytetem przy korzystaniu z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Jednocześnie dla regionów przestających otrzymywać maksymalne wsparcie należy przewidzieć stosowne regulacje w ramach kategorii przejściowej, aby nie stwarzać zagrożenia dla dotychczasowych osiągnięć. Należy poszukać rozwiązania, które zapobiegłoby drastycznym zmianom w skali interwencji polityki spójności w regionach, które tylko nieznacznie przekraczają próg dla kategorii przejściowej. Bardziej rozwinięte regiony muszą być wzmacniane w roli motorów napędowych wzrostu w rozwoju regionalnym i nadal wspierane, aby również te obszary mogły wykorzystywać dostępne dla nich szanse i konkurować na szczeblu globalnym. Powinno się zatem wybrać model ogólny, który wspiera równowagę między spójnością, konwergencją i konkurencyjnością.

30. Powołując się na swoje własne opinie i prace Komisji na temat „Wyjść poza PKB”, wskazuje na konieczność planowania i realizowania polityki spójności w oparciu o wiarygodne, porównywalne i solidne statystyki. Regionalny produkt krajowy brutto, mierzony w parytetach siły nabywczej w relacji do średniej UE, sprawdził się jako główny wskaźnik klasyfikacji obszarów i powinien zostać zachowany. KR podkreślał zatem potrzebę uwzględnienia wskaźników uzupełniających PKB przy tworzeniu nowej generacji europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w kolejnych wieloletnich ramach finansowych. W polityce spójności po 2020 r. trzeba przy tym w większym stopniu uwzględnić, na podstawie zharmonizowanych i spójnych kryteriów, wyzwania demograficzne na poziomie regionalnym i lokalnym, jak również szczególne wyzwania (np. społeczne, środowiskowe, geograficzne i przyrodnicze) wskazane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

31. Zwraca uwagę, że czysto statystyczne efekty, jakie mogłyby powstać przy wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE, nie mogą prowadzić do utraty klasyfikacji przez żaden z regionów UE-27 uznawanych za region słabiej rozwinięty lub region w okresie przejściowym, ponieważ sytuacja społeczno-ekonomiczna tych regionów w rzeczywistości nie ulegnie zmianie. Komisja Europejska powinna zatem włączyć do rozporządzeń w sprawie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na okres po 2020 r. rzetelne propozycje dotyczące uwzględnienia efektu statystycznego lub „siatki bezpieczeństwa”.

32. Zwraca uwagę, że często kwalifikowalność regionów na poziomie NUTS II w niektórych krajach nie odzwierciedla wewnątrzregionalnych, a nawet ponadregionalnych nierówności społeczno-terytorialnych. Konieczne jest, by sporządzać mapy UE w odpowiedniej skali, która odzwierciedla problemy w terenie, tak by wspomagały one ukierunkowanie wsparcia dla tych obszarów.

33. Wzywa Zjednoczone Królestwo i UE do podjęcia decyzji, aby brytyjskie regiony i organy lokalne nadal mogły uczestniczyć w Europejskiej współpracy terytorialnej i w innych programach unijnych na takich samych zasadach jak inne państwa spoza UE, takie jak Norwegia czy Islandia.

34. Nalega na potrzebę koncentracji tematycznej, aby zapewnić europejską wartość dodaną i rzeczywiste oddziaływanie w terenie. Jednak konkretny dobór celów tematycznych nie powinien być jednolity w całej UE – tylko tak można zapewnić ich stosowność i rozwiązywać realne problemy w terenie na każdym obszarze oraz uwzględnić potrzeby współpracy transgranicznej.

35. Żąda, aby podstawą dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych było podejście ukierunkowane na konkretne obszary. Polityka i interwencje UE powinny skupiać się na problemach w terenie, bez względu na to, czy chodzi o obszar miejski, wiejski, czy o innej charakterystyce geograficznej bądź o regiony najbardziej oddalone, w przypadku których strukturalna sytuacja społeczno-gospodarcza uzasadnia, na mocy TFUE, przyjęcie specyficznych środków.

36. Przypomina, że jedną z kluczowych przeszkód dla pomyślnej realizacji programów w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w przypadku wielu organów władz lokalnych i regionalnych jest brak wystarczających zdolności administracyjnych i solidnego zarządzania. Dlatego KR apeluje o nowe podejście do budowania zdolności dla wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, które byłoby dostępne dla każdego organu odpowiadającego za zarządzanie tymi funduszami lub ich wdrażanie. Zapewni to należyte zarządzanie finansami, właściwe stosowanie zasad dotyczących zamówień publicznych i pomocy państwa oraz ułatwi transfer wiedzy między organami zarządzającymi i wdrażającymi.

37. Uznaje, że również w przyszłości należy zwiększać skuteczność i wydajność wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. KR opowiada się za utrzymaniem koncentracji tematycznej. Ustalane dla polityki spójności po 2020 r. cele tematyczne nie mogą utrudniać wsparcia finansowego na rzecz infrastruktury należącej do priorytetowych obszarów tematycznych, jeżeli wsparcie takie jest niezbędne, oraz powinny odwzorowywać potrzebną elastyczność, zwłaszcza nowe wyzwania, wzmocnienie wymiaru terytorialnego spójności i zasady wielopoziomowego sprawowania rządów przy kształtowaniu programów. Powinno to przyczynić się do tego, że decyzje dotyczące kwalifikowalności projektów będą zrozumiałe dla obywateli. Uzasadnienie

38. Opowiada się za tym, by skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oceniać w pierwszym rzędzie według obowiązujących w całej Unii kryteriów uzgodnionych w rozporządzeniach dotyczących funduszy. W celu ustalenia i realizacji planów i programów należy w odpowiednim czasie przed rozpoczęciem nowego okresu finansowania i wspólnie z podmiotami odpowiedzialnymi za wykorzystanie środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych opracować przejrzysty zestaw wskaźników gospodarczych, społecznych i środowiskowych oraz wybrane warunki wstępne, który to zestaw byłby odpowiedni do adekwatnego przedstawienia postępów polityki spójności i rezultatów osiągniętych przy wdrażaniu programów, tak aby nowe programowanie opierało się na doświadczeniach z wcześniejszego okresu. W procesie tym należy uwzględnić nie tylko warunki krajowe, ale także zróżnicowane warunki lokalne i regionalne. Zwraca w tym kontekście uwagę na najnowsze sprawozdanie Komisji (SWD(2017) 127 final), zgodnie z którym do tej pory spełnionych zostało 86 % warunków wstępnych, co przyniosło wyraźną wartość dodaną dla realizacji niezbędnych reform i poprawy wykorzystania środków wsparcia.

39. Zaleca, by na podstawie wskaźników i w wyniku procesu negocjacji powstały programy operacyjne mające przede wszystkim charakter dokumentów strategicznych. Przy wdrażaniu tych programów Komisja powinna w przyszłości prowadzić dialog z władzami lokalnymi i regionalnymi w ramach partnerstwa strategicznego, w którym na pierwszym planie stawia się ustanowienie wiążących celów oraz związanych z nimi wskaźników rezultatu, zaś władze lokalne i regionalne mogą, w duchu wielopoziomowego sprawowania rządów, wybrać i zastosować najbardziej odpowiednie środki.

40. Z zadowoleniem przyjmuje zainicjowaną przez Komisję Europejską inicjatywę „regionów słabiej rozwiniętych”, której celem jest przyspieszenie rozwoju tych regionów przez udzielanie im pomocy w przezwyciężaniu przeszkód i uwolnieniu potencjału wzrostu. Zachęca, by rozważyć uwzględnienie tego rodzaju inicjatyw w nowym okresie programowania.

Europejska wartość dodana jako kryterium wykorzystania funduszy unijnych

41. Uznaje, że europejska wartość dodana jest bez wątpienia jednym z najważniejszych kryteriów skutecznego wykorzystania środków unijnych i tym samym również sukcesu polityki spójności. Nie ma ona jednak jak dotąd jednolitej definicji. Byłoby zatem korzystne, jeżeli konkretne kryteria, na podstawie których mierzona ma być europejska wartość dodana polityki spójności, zostałyby w przyszłości przedyskutowane i ustalone razem z rozporządzeniami dotyczącymi funduszy.

42. Aby ograniczyć biurokrację, KR wzywa Komisję do zwolnienia instytucji zarządzających z obowiązku weryfikacji warunków wstępnych, do zapewnienia większej pomocniczości i proporcjonalności, ale także do opracowania podejścia w większym stopniu ukierunkowanego na rezultaty.

43. W związku z tym opowiada się za opracowaniem uzgodnionej koncepcji, według której można mierzyć europejską wartość dodaną działań prowadzonych w ramach polityki spójności, i w tym kontekście wskazuje na swoje badanie „The EU Added Value Test to Justify EU Spending: What Impact for Regions and Local Authorities?”⁽¹⁾. Istotnymi kryteriami mogłyby być osiągalne dzięki wykorzystaniu środków unijnych bodźce do realizacji traktatowych celów dotyczących spójności, prowadzące do trwałego wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i spójności społecznej oraz ich wkład w pokonywanie wspólnych wyzwań. Należy przy tym również uwzględnić fakt, że podejście terytorialne we wcześniej zdefiniowanych obszarach jest skuteczniejsze i jako podejście zdecentralizowane przynosi wartość dodaną w porównaniu z sektorowymi bądź centralnymi instrumentami wsparcia i instrumentami finansowymi.

44. Sugeruje w tym kontekście, by punktem wyjścia dla takiej koncepcji było wzmocnienie polityki spójności. KR rozumie przez to np. niwelowanie dysproporcji społeczno-ekonomicznych, efekt antycykliczny wspomagający stabilizację i pobudzanie wzrostu gospodarczego i przewyciężanie kryzysów dzięki inwestycjom publicznym, ważną rolę przy osiąganiu wspólnych celów UE, zachęty i mechanizmy zorientowane na wyniki, pozytywny wpływ na jakość lokalnych zdolności administracyjnych, wymiar europejski i transgraniczny oraz wdrażanie w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia i podejścia oddolnego.

45. Zwraca uwagę na to, że wymiar terytorialny polityki spójności umożliwia wdrożenie środków, które zgodnie z zasadą pomocniczości nie mogłyby zostać w wystarczający sposób zrealizowane przez same państwa członkowskie, regiony i samorządy lokalne, jak np. współpraca transgraniczna, transnarodowa i międzyregionalna.

46. Złożony charakter wymogów regulacyjnych utrudnia mobilizację zainteresowanych podmiotów, w tym autorów projektów. KR zaleca, by zarządzanie polityką spójności było ukierunkowane przede wszystkim na skuteczne wykonywanie zadań, ze szczególnym uwzględnieniem osiąganych rezultatów. KR wyraża ponadto zastrzeżenia dotyczące zasadności rezerwy na wykonanie, ponieważ warunki jej uruchomienia nie uwzględniają długoterminowych rezultatów i skutków.

47. Podkreśla w tym kontekście swoje zdanie, że dopiero w wyniku zastosowania instrumentów polityki spójności słabszym państwom członkowskim i regionom umożliwia się wykorzystanie na własne potrzeby europejskiej wartości dodanej płynącej z integracji, pozwalając jednocześnie silniejszym obszarom na jak najlepsze sprostanie globalnym wyzwaniom. Dzięki polityce spójności władze lokalne i regionalne ściślej wiążą się z projektem europejskim. Polityka ta daje UE legitymację na szczeblu lokalnym i regionalnym.

48. W związku z tym opowiada się za wyraźnym zwiększeniem lokalnej widoczności interwencji polityki spójności dla obywateli przez odpowiednie działania komunikacyjne, gdyż jest to jedna z niewątpliwych korzyści płynących z integracji europejskiej. Regiony i miasta mogą również się do tego znacznie przyczynić. Należy podkreślać osiągnięcia gospodarcze, społeczne, przestrzenne, środowiskowe, kulturalne i polityczne polityki spójności. Ponadto należy wykorzystywać jej potencjał związany z pokonywaniem kryzysu tożsamości UE, gdyż istnieją silne dowody na długoterminowe rezultaty i wartość dodaną tej polityki.

Wymiar terytorialny oraz wielopoziomowy system rządzenia wzmocniają rolę samorządów lokalnych i regionalnych

49. Zwraca uwagę na to, że polityka spójności wspiera swoim terytorialnym podejściem regiony i gminy Europy w przyszłościowych inwestycjach mających na celu wzmocnienie konkurencyjności, wzrost zatrudnienia i zapewnienie większych możliwości uczenia się przez całe życie, jak również w tworzeniu sieci kontaktów, współpracy międzyregionalnej i europejskiej wymianie doświadczeń. Polityka spójności jest jedyną dziedziną polityki UE skoncentrowaną na regionach w oparciu o wielopoziomowy system rządzenia. W związku z tym należy jeszcze bardziej wzmocnić wymiar terytorialny tej polityki oraz rolę władz regionalnych w zarządzaniu nią.

50. Zdaniem Komitetu, aby wzmocnić spójność na szczeblu regionalnym i lokalnym, także ponad granicami, potrzebne są większe możliwości działania służące opracowywaniu odpowiednich rozwiązań w terenie. Polityka spójności musi zawierać elastyczną ofertę, z której adresaci w ramach regulacji europejskich mogą wybrać rozwiązania najbardziej efektywne dla ich regionu lub ich gminy.

⁽¹⁾ <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/eu-added-value-test-to-justify-eu-spending.pdf>.

51. Domaga się kontynuacji i uproszczenia wspierania współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, w tym wspierania już istniejących i przyszłych strategii makroregionalnych i morskich, wysp, obszarów położonych przy granicach morskich oraz obszarów najbardziej oddalonych. Europejska wartość dodana jest tutaj szczególnie widoczna. Wynika ona z bezpośredniej realizacji celów polityki integracyjnej i promowania dobrego współżycia sąsiedzkiego. Współpraca partnerów projektów z różnych państw członkowskich, możliwa w całej Europie wymiana wiedzy oraz wspólne opracowywanie nowych rozwiązań w zakresie optymalizacji publicznych usług administracyjnych i prywatnych usług rozwojowych są ważnymi elementami integracji europejskiej. Należy w ramach odpowiedniego budżetu wzmocnić wsparcie dla współpracy terytorialnej ze względu na jej widoczną europejską wartość dodaną.

52. Zwraca uwagę na istotną rolę inteligentnej specjalizacji we wzmacnianiu regionalnych systemów innowacji, międzyregionalnej wymianie wiedzy oraz promowaniu synergii, w szczególności za pomocą europejskiego wsparcia dla badań naukowych, a także odsyła do swojej opinii „Strategie inteligentnej specjalizacji (RIS3): wpływ na regiony i współpracę międzyregionalną” (SEDEC-VI/021).

53. Dostrzega konieczność wzmocnienia wsparcia dla współpracy na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej w ramach powiązań między wymiarem terytorialnym polityki spójności a polityką sąsiedztwa UE. Przy tym współpraca wzdłuż zewnętrznej granicy UE powinna być finansowana z polityki sąsiedztwa i zgodnie z zasadami polityki spójności.

54. W związku z tym jest przekonany, że strategie makroregionalne i morskie stanowią istotną wartość dodaną dla uczestniczących regionów i ich obywateli pod warunkiem, że istniejące i przyszłe instrumenty finansowe można wykorzystać w skoordynowany sposób na potrzeby strategii. Wzywa więc wszystkie instytucje europejskie do dopilnowania, by cele strategii makroregionalnych zostały uzgodnione z przyszłymi instrumentami finansowymi polityki spójności oraz innymi unijnymi instrumentami wsparcia („Łącząc Europę”, „Horyzont 2020”, EFIS).

55. Opowiada się za tym, by najważniejsze wyzwania samorządów lokalnych (np. ochrona środowiska, włączenie społeczne, migracja, transformacja cyfrowa, zrównoważony transport, zmiana klimatu czy rewitalizacja) również w przyszłości były szczególnie uwzględniane w polityce spójności, a polityka ta stanowiła najważniejszy instrument europejski służący nawiązywaniu współpracy na rzecz wzrostu gospodarczego, tworzeniu dobrych warunków życia i innowacji w gminach Europy, kreowaniu niezbędnych do tego uwarunkowań, takich jak np. infrastruktura szerokopasmowa lub gospodarka o obiegu zamkniętym, oraz optymalnemu wykorzystaniu potencjału wzrostu gmin. Na potrzeby zrównoważonego rozwoju gmin należy przewidzieć jak najszersze możliwości wsparcia, z których na miejscu wypracowywane będą najlepsze zestawy działań. Ponadto oprócz miast wyzwania te dotyczą w różny sposób wszystkich władz lokalnych. Dlatego też również w przyszłości do rozwijania dopasowanych rozwiązań powinno być możliwe wykorzystywanie zintegrowanego podejścia (jak np. rozwój lokalny kierowany przez społeczność czy zintegrowane inwestycje terytorialne). W tym celu należy jednak w procesie programowania zapewnić wystarczającą swobodę działania umożliwiającą ich faktycznie indywidualne, elastyczne ukierunkowanie.

56. Mając na uwadze harmonijny rozwój terytorialny, wzywa do wzmocnienia roli obszarów metropolitalnych oraz miast, które mierzą się z licznymi konkretnymi problemami, np. w dziedzinie jakości środowiska naturalnego, niekontrolowanego rozwoju miast, wykluczenia społecznego, transportu i mieszkalnictwa. Aby przyczynić się do poprawy stosunków miejsko-wiejskich, musi istnieć możliwość uwzględnienia również mniejszych miast i gmin wiejskich. Poza tym należy radykalnie uprościć mające w tym przypadku zastosowanie regulacje. W swojej opinii w sprawie unijnego programu dla miast (COTER-VI/010) KR zwraca uwagę na to, że działania Unii nie mogą zachęcać do rywalizacji między wymiarami miejskim, wiejskim i przybrzeżnym. Niezbędna jest całościowa wizja terytorialna dla obszarów miejskich i wiejskich jako uzupełniających się obszarów funkcjonalnych. Konieczna jest wyraźniejsza integracja pomiędzy różnymi funduszami w przypadku finansowanych z różnych europejskich funduszy działań w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

57. Wzywa do wzmocnienia i uproszczenia stosowania nowych instrumentów na rzecz umocnienia podejścia oddolnego i wielopoziomowego sprawowania rządów, takich jak rozwój lokalny kierowany przez społeczność czy zintegrowane inwestycje terytorialne, w celu pogłębienia integracji na szczeblu lokalnym i regionalnym z myślą o zintegrowanym i całościowym podejściu do rozwoju regionalnego. Osiągnięcie tych celów wymaga odpowiedniego przesunięcia kompetencji decyzyjnych, jak również szerokiego zaangażowania wszystkich właściwych podmiotów w terenie.

58. Zaleca, by wspierać rozwój obszarów wiejskich oraz opracowanie kompleksowych strategii na rzecz wzmocnienia tych obszarów przez usprawnienie połączeń zarówno transportowych, jak i sieci cyfrowej szerokopasmowej, przy zachowaniu równowagi z ochroną środowiska naturalnego, zgodnie z treścią Deklaracji z Cork 2.0. Ponawia również swój apel z opinii z inicjatywy własnej „Innowacje i modernizacja gospodarki wiejskiej” (NAT-VI/004) o opracowanie białej książki w sprawie obszarów wiejskich, która dotyczyłaby wyzwań stojących przed obszarami wiejskimi i wykorzystania potencjału tych obszarów w celu zachowania bogatego dziedzictwa kulturowego, architektonicznego, przyrodniczego, społecznego, gastronomicznego i gospodarczego, o które dbają ich mieszkańcy i z którego korzysta całe społeczeństwo europejskie.

59. Apeluje o szczególne traktowanie regionów najbardziej oddalonych w ramach polityki spójności po roku 2020, mając na względzie ich specyficzne i wyjątkowe dla obszaru europejskiego ograniczenia. Zwraca uwagę, że w art. 349 TFUE uznano te ograniczenia i wyraźnie przewidziano przeznaczenie konkretnych środków na rzecz tych regionów, zwłaszcza w odniesieniu do warunków dostępu do funduszy strukturalnych.

60. Dostrzega także, iż wyważony rozwój terytorialny musi przewidywać odpowiednie wspieranie obszarów wiejskich i obszarów wewnętrznych położonych w pobliżu miast oraz obszarów o niekorzystnych warunkach (np. obszary górskie, przygraniczne lub obszary charakteryzujące się niekorzystnymi warunkami przyrodniczymi lub demograficznymi), aby realizować tam konieczne inwestycje na rzecz wzrostu, zatrudnienia, włączenia społecznego i zrównoważenia środowiskowego. Obszary, których to dotyczy, powinny brać udział w projektowaniu instrumentów, co stanowi jeden z warunków wstępnych dla udanych przedsięwzięć międzysektorowych prowadzących do silniejszej integracji miejskich i wiejskich obszarów funkcjonalnych w ramach gospodarek regionalnych.

61. Biorąc pod uwagę potrzeby i wymagania obszarów słabo zaludnionych, jeśli chodzi o zwiększenie ich widoczności, należałoby stworzyć na szczeblu europejskim forum, które mogłoby się odbywać dorocznie, tak aby obszary te mogły monitorować wdrażanie dotyczących ich polityk, a także przedstawiać propozycje i wymieniać się dobrymi praktykami. Pozwoliłoby im to uzyskać większą widoczność i wyjść z izolacji, a ich głos zostałby wysłuchany bezpośrednio w instytucjach europejskich. Forum to powinno uwzględniać specyficzne cechy poszczególnych regionów i zapewniać w sprawiedliwy sposób obecność ich przedstawicieli.

62. Uważa, że przyszła polityka spójności musi również stanowić główne narzędzie służące zapewnieniu zrównoważonego rozwoju obszarów o poważnych i trwałych niekorzystnych warunkach przyrodniczych lub demograficznych, takich jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wypiariskie, transgraniczne i górskie, przez podejmowanie szczególnych działań, przy zastosowaniu zintegrowanego podejścia terytorialnego, w celu wyrównania różnic w kosztach związanych z trudnymi warunkami dla osiedlania się ludności i tworzenia przedsiębiorstw, tak aby m.in. przeciwdziałać tendencji wyludniania się tych obszarów przez zapewnienie dostępności podstawowych usług i infrastruktury wysokiej jakości. Szczególną uwagę należy zwrócić na wzmocnienie rolnictwa, które ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia trwałego charakteru innych rodzajów działalności gospodarczej na obszarach górskich i ochrony terytoriów przed zagrożeniami hydrogeologicznymi, z korzyścią również dla obszarów równinnych.

63. Apeluje o bardziej precyzyjne środki wzmacniające rozliczalność lokalną i regionalną oraz widoczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w terenie, w tym zapewnianie demokratycznej kontroli regionalnych lub krajowych programów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na odpowiednim szczeblu.

Wystarczające finansowanie skutecznej polityki

64. Uznaje, że na szczeblu UE w perspektywie długoterminowej będzie istniało duże zapotrzebowanie na środki unijne w celu uruchomienia inwestycji. Dostępne w tym celu środki finansowe będą również w przyszłości uzależnione od konsolidacji budżetów krajowych i gotowości państw członkowskich do finansowania realizacji zadań UE. Dla polityki spójności ważne będzie także wypełnianie zadania wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, aby wynikał z tego przekonujący wkład we wzmocnienie regionów Europy i całej Unii, a środki były skutecznie wykorzystywane. Niezbędna do tego jest w równym stopniu polityka spójności dysponująca wystarczającymi środkami, jak i rozdzielenie tych środków w sposób, który uwzględnia konkretne potrzeby regionów i gmin. KR zwraca ponadto uwagę na negatywne skutki Brexitu dla budżetu UE. Aby zachować w możliwie najlepszym stanie unijny budżet, a zwłaszcza budżet polityki spójności, KR powtarza swój apel, by Zjednoczone Królestwo musiało wypełnić wszystkie zobowiązania prawne dotyczące obecnych średniookresowych ram finansowych. Odsyła w tym kontekście do swej rezolucji z 22 marca 2017 r. (RESOL-VI/022) i wzywa Komisję do dalszego rozwinięcia propozycji Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych, o których mowa w sprawozdaniu dotyczącym przyszłego finansowania UE.

65. Zwraca uwagę, że europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne nie są porównywalne z zarządzanymi centralnie inicjatywami, takimi jak EFIS. Podczas gdy EFIS generuje inwestycje na szczeblu europejskim i krajowym w formie pojedynczych projektów, bez elementu terytorialności, wykorzystanie środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w połączeniu z regionalnymi strategiami innowacji zapewnia trwałe wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w jednostkach samorządu lokalnego i regionalnego i tym samym zrównoważony i harmonijny rozwój całej UE. Tę specyfikę europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych należy bardziej wzmocnić w ramach strategicznego podejścia wspierającego synergii, które poprzez adekwatny system monitorowania i oceny oraz ukierunkowane metody wyboru tworzy silne zachęty na rzecz wydajności i zorientowania na skuteczność. Oba instrumenty – europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne i EFIS – uzupełniają się wzajemnie i nie mogą popaść w konflikt. EFIS nie może też zastąpić europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

66. Odsyła w tym kontekście do swej opinii „EFIS 2.0”, przyjętej w dniach 7–8 grudnia 2016 r. (COTER-VI/019).

67. Jest zdania, że instrumenty finansowe są zasadne i mogą stanowić uzupełnienie dotacji lub alternatywę dla nich oraz że mogą pomóc zwiększyć skuteczność polityki spójności ze względu na swój wyjątkowy efekt mnożnikowy. Nie powinny jednak prowadzić do stopniowego wycofania finansowania w postaci dotacji w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i zastąpienia ich pożyczkami. Użycie instrumentów finansowych powinno również w obliczu związanych z nimi wysokich kosztów administracyjnych odbywać się tylko tam, gdzie jest to na miejscu uważane za zasadne. W przypadku podmiotów publicznych, a zwłaszcza regionów, miast i gmin, nie wolno dopuścić, by większe wykorzystywanie instrumentów finansowych zagroziło ich stabilności finansowej. KR nie zgadza się w związku z tym na ewentualne zobowiązanie do dalszego zwiększenia udziału instrumentów finansowych w nadchodzącym okresie finansowania. Przepisy dotyczące wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w instrumentach finansowych są wymagające, złożone i świadczą o trudnościach we wdrażaniu instrumentów finansowych. W związku z tym odpowiednie przepisy wykonawcze powinny zostać zasadniczo uproszczone w porównaniu z okresem programowania 2014–2020. Komitet uważa również, że synergia między dotacjami a instrumentami finansowymi powinna zyskać na atrakcyjności, zaś warunki funkcjonowania instrumentów finansowych powinny być maksymalnie zbliżone do warunków rynkowych.

68. Opowiada się za wzmocnieniem wzajemnej synergii między polityką spójności i innymi instrumentami wsparcia i programami przez wspólne cele strategiczne i kryteria oceny. Bez rozważania celów poszczególnych instrumentów możliwe byłoby lepsze dopasowanie do siebie procesów i wymogów względem systemów zarządzania i kontroli, by zoptymalizować przejrzystość i dostęp do różnych możliwości wsparcia. Tę kwestię należy uwzględnić również przy dokonywaniu przeglądu rozporządzenia finansowego UE, na przykład przez umożliwienie, aby w ocenie projektów badawczych w ramach programu „Horyzont 2020” większą liczbę punktów uzyskiwały projekty obejmujące partnerstwo europejskie z wykorzystaniem zasobów funduszy strukturalnych, tak aby zapewnić lepszą integrację różnych programów europejskich.

69. Odnośnie do propozycji dotyczących przeglądu rozporządzenia finansowego UE, odsyła do swej opinii „Zasady finansowe mające zastosowanie do budżetu ogólnego Unii” z dnia 11–12 maja 2017 r. (COTER VI/20).

Pomocniczość i proporcjonalność na rzecz uproszczenia administracji i zmniejszenia biurokracji

70. Obawia się, że polityka spójności zagraża realizacji swych własnych celów, ponieważ złożoność systemu zarządzania i kontroli nie znajduje już odpowiedniej przeciwwagi w planowej wartości dodanej. W rezultacie istnieje ryzyko, że również w oczach beneficjentów i obywateli polityka spójności nie będzie już postrzegana jako czynnik sukcesu, lecz jako kolejny symbol utrzymującego się oddalenia UE od oczekiwani obywateli. W interesie wszystkich leży, by nie doszło do takiej sytuacji. Trzeba radykalnie zmniejszyć zbędne biurokratyczne/administracyjne obciążenia towarzyszące programowaniu, zarządzaniu, kontroli i realizacji, zarówno w przypadku władz regionalnych i lokalnych, jak i beneficjentów końcowych.

71. Opowiada się za tym, by priorytetem rozważań o przyszłych reformach było usunięcie przeszkód biurokratycznych zarówno przy opracowywaniu ogólnych wytycznych polityki spójności, jak i przy wdrażaniu i realizacji poszczególnych programów i projektów. W szczególności należy zauważyć, że do uproszczenia polityki spójności muszą się przyczynić wszystkie zainteresowane dyrekcje generalne i służby Komisji. Należy przy tym konsekwentnie niż do tej pory stosować zasadę pomocniczości. Ważnymi aspektami w tym przypadku są przedstawienie nowych ram prawnych w odpowiednim czasie przed rozpoczęciem nowego okresu finansowania, najpóźniej do połowy 2019 r., rezygnacja ze stosowania z mocą wsteczną nowych norm, rozwój stabilnej i sprawdzonej praktyki prawnej, koncentracja na istotnych, dokładnych i godnych zaufania wytycznych przy jednoczesnym powoływaniu się, tam gdzie to możliwe, na normy krajowe. W ten sposób uniknie się trudności, jakie instytucje zarządzające napotykają na początku każdego okresu programowania, co przyczyni się do większej spójności i ciągłości oraz wyeliminowania opóźnień w płatnościach. Z uwagi na potrzebę poprawy przejrzystości i zmniejszenia złożoności przepisów jest niezbędne, aby w ramach różnych funduszy UE obowiązywały takie same

uregulowania dla takich samych sytuacji oraz w miarę możliwości istniał wspólny zestaw przepisów. Trzeba ograniczyć niezliczone pochodne akty prawne i wytyczne. Ze względu na pewność prawa zatwierdzone elementy muszą zachowywać ważność przez cały okres.

72. Zwraca uwagę, że należy znacząco zmniejszyć wymagania biurokratyczne dla projektów w ramach europejskiej współpracy terytorialnej, aby zachęcać – a nie zniechęcać – do współdziałania. Również w przyszłości potrzebne tu będzie odrębne rozporządzenie. Powinno ono jednak wyraźniej bazować na zaufaniu i partnerskiej relacji pomiędzy Komisją UE a regionami, zaś mniej koncentrować się na kontroli i obawie przed popełnieniem błędu. Ponadto ze względu na wielostronny charakter EWT powinno się odejść od warunków wstępnych. Poza tym przy opracowywaniu konkretnych kryteriów, na podstawie których należy mierzyć europejską wartość dodaną polityki spójności, trzeba pamiętać, że europejska współpraca terytorialna już sama w sobie dzięki ścisłemu współdziałaniu przyczynia się do spójności pomiędzy państwami członkowskimi UE, a także pomiędzy państwami członkowskimi i regionami spoza Unii Europejskiej.

73. Wzywa Komisję do przedstawienia kompleksowej oceny skutków terytorialnych przyszłych propozycji dotyczących kształtu polityki spójności, która to ocena powinna również obejmować wyliczenie obciążeń administracyjnych. Zgodnie z pkt 23 protokołu o współpracy między Komisją a KR-em oferuje swoją współpracę w tej kwestii.

74. Zwraca uwagę również na to, że wdrożenie polityki spójności z czasem staje się wyraźnie nadmiernie uregulowane przez ząbające się europejskie i krajowe systemy prawne oraz przekroczona jest już granica możliwych do wymagania zadań kontrolnych i obciążeń administracyjnych przy wdrażaniu programów operacyjnych. Coraz słabsza jest przez to równowaga między pozytywnymi efektami europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z jednej strony, a nakładami na wdrożenie z drugiej.

75. W związku z tym uważa za absolutnie konieczny kompleksowy przegląd wymogów stawianych systemom zarządzania i kontroli europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Potrzebna jest poza tym większa pewność i jasność prawa oraz unikanie nadmiernie rygorystycznego wdrażania przy realizowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W tym kontekście KR z zadowoleniem przyjmuje każdą inicjatywę uproszczenia udzielania wsparcia i powołanie w tym kontekście składającej się z niezależnych ekspertów grupy wysokiego szczebla ds. uproszczenia administracyjnego. KR proponuje na przykład złagodzenie wymogu dotyczącego monitorowania, sprawozdawczości i oceny. Należy również wypracować opartą na zaufaniu relację między Komisją a instytucjami zarządzającymi, aby lepiej wyważyć proporcje kontroli, zapewnić większe bezpieczeństwo instytucjom zarządzającym i autorom projektów. W tym celu niezbędne jest wprowadzenie do zarządzania dzielonego zasady zróżnicowania oraz rozróżnienie między nadużyciem a nieumyślnym błędem, a także podniesienie dopuszczalnego poziomu błędów do 5 %.

76. Zwraca uwagę, że spójne stosowanie zasady pomocniczości wymaga nie tylko ograniczenia obciążeń administracyjnych i złożoności przepisów prawnych, ale również wsparcia samorządów regionalnych i lokalnych mającego na celu wzmocnienie potencjału administracyjnego i zarządczego w odniesieniu do programowania oraz realizację odnośnych działań i projektów.

77. Przypomina jednak też o tym, że dotychczasowe próby zidentyfikowania i konsekwentnego usunięcia przyczyn złożoności i nadmiernych nakładów na administrację i kontrolę po części spowodowały nawet dalsze utrudnienia dla administracji i beneficjentów. Nierzadko żądania większej pewności prawa prowadziły do wydawania przez Komisję i państwa członkowskie dodatkowych przepisów wdrażających, przepisów wykonawczych oraz wytycznych i ostatecznie jeszcze bardziej zwiększały złożoność realizacji programów. Rosło przez to z kolei prawdopodobieństwo błędów i częstotliwość ich występowania.

78. Wnioskuje w związku z tym o sprawdzenie, czy można dokonać zasadniczej zmiany planowania i wdrażania programów. W przyszłości państwa członkowskie i organy zarządzające powinny mieć możliwość zdecydowania, czy dokonać administracyjnego wdrożenia swoich programów wyłącznie według prawa europejskiego, czy też według prawa krajowego. Odpowiednie regulacje należy włączyć do rozporządzenia finansowego UE. Uniknęłoby się w ten sposób pomieszania regulacji krajowych i europejskich.

79. Domaga się poza tym stosowania w przyszłości konsekwentnego podejścia w realizacji procedur weryfikacji i audytu, aby uniknąć wielokrotnych weryfikacji i podwójnych kontroli w postaci wielokrotnego zwracania się do beneficjentów o te same informacje, wykluczyć rozbieżności w ocenie organów kontrolnych i zredukować koszty. Kontrole przeprowadzane przez instytucje UE powinny ograniczać się do osiągnięcia celów oraz do zwalczania nadużyć finansowych i korupcji.

80. W odniesieniu do przyszłego systemu pomocy państwa opowiada się za tym, by z definicji uznać europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne za zgodne z tymi zasadami. Wzywa do rozszerzenia na wszystkie fundusze zasady niestosowania art. 107 i nast. Traktatu, uznanej w odniesieniu do EFRROW i EFMR, bądź co najmniej znacznego uproszczenia stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa przy korzystaniu z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, np. przez wprowadzenie uzależnionej od spełnienia prostych kryteriów (np. zgodność z zatwierdzonymi programami operacyjnymi) zgodności finansowania z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z zasadami pomocy państwa. Nierówne traktowanie zarządzanych bezpośrednio funduszy UE, takich jak EFIS, instrument „Łącząc Europę” i „Horyzont 2020”, i europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w zakresie prawa o przyznawaniu pomocy państwa nie jest uzasadnione, zwiększa obciążenia administracyjne, utrudnia synergię między instrumentami, a ponadto prowadzi do niepewności prawa z uwagi na brak jednolitego kryterium dotyczącego kluczowych kwestii, takich jak efekt zachęty.

81. Jest zdania, że należy, przez wprowadzenie odpowiednich zachęt prawnych, wspierać wspólne programowanie między różnymi organami zarządzającymi w celu ułatwienia działań na poziomie makroregionalnym i transeuropejskim, w tym w odniesieniu do makroregionalnych obszarów morskich.

82. Apeluje ponadto, by Komisja rozważyła uproszczenie zamówień publicznych z udziałem finansowania z budżetu UE. Takie rozwiązanie umożliwi beneficjentom łatwiejszy dostęp do zamówień publicznych oraz ułatwi proces udzielania zamówień publicznych i orzecznictwo.

83. Domaga się, by w kontekście wymogów związanych z programowaniem, realizacją i kontrolą europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych kierować się w przyszłości zasadą zróżnicowania, gdyż diametralnie odmienne warunki ramowe wymagają odrębnej struktury wdrażania. W szczególności wielkość środków programu, profil ryzyka, jakość działań administracyjnych, udział wydatków publicznych i wysokość udziału własnego mogłyby stanowić główne kryteria, które musiałyby zostać uwzględnione w rozważaniach dotyczących proporcjonalnego i zróżnicowanego ukształtowania systemów zarządzania i kontroli po 2020 r. Dotyczy to w szczególności także współpracy terytorialnej.

84. W odniesieniu do uproszczenia administracji i wdrażania wskazuje poza tym na swoją opinię „Uproszczenie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z perspektywy władz lokalnych i regionalnych” z dnia 10–12 października 2016 r. (COTER VI/012).

Bruksela, dnia 11 maja 2017 r.

Markku MARKKULA

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*