

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji: „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007 — 2013”

COM(2005) 299 końcowy — SEC(2005) 904

(2006/C 185/11)

Dnia 5 lipca 2005 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej, Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 23 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Bruno VEVER**.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 21 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 47 głosami przy 1 głosie wstrzymującym się przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny żałuje, że strategiczne wytyczne na lata 2007 — 2013 dotyczące polityki spójności zostały przedstawione przez Komisję rok po propozycjach planu budżetowego i rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych na ten okres, a nie wspólnie z nimi, o ile nie wcześniej. W takich warunkach wytyczne stanowią bardziej przepisy uzupełniające niż prawdziwe wytyczne, którymi powinny być.

1.2 Ta zwłoka jest jeszcze bardziej godna pożałowania ze względu na pilną potrzebę takich wytycznych w obliczu licznych i złożonych spraw związanych ze spójnością w okresie 2007 — 2013; są nimi: działania towarzyszące rozszerzeniom, wzmocnienie waluty euro, nadrobienie zaległości w realizacji strategii lizbońskiej wobec przyspieszenia globalizacji. W obliczu niewystarczającego wzrostu, znacznych rozbieżności między państwami członkowskimi i zbyt ograniczonego budżetu wspólnotowego, Unia posiada atuty, ale są one bardziej potencjalne niż pewne (wzmocnienie rozszerzonego jednolitego rynku, infrastruktura przyszłości, reformy dostosawcze).

1.3 EKES uważa, że nie zostały wyjaśnione powiązania między priorytetami strategicznych wytycznych a celami funduszy strukturalnych, oraz że należałoby określić warunki ich realizacji. Zatem pierwszy priorytet polegający na zwiększeniu atrakcyjności inwestycji wiąże się z zasadniczą kwestią koniecznego wzmocnienia zaufania w sam rozwój Unii. Drugi priorytet, tzn. wsparcie dla innowacji i przedsiębiorczości, wiąże się z kwestią ciągłej nieadekwatności środków wspólnotowych (brak postępu w zakresie patentów wspólnotowych, luki w statucie prawnym przedsiębiorstwa europejskiego, interwencje w ramach funduszy zbyt ograniczone do dotacji). Trzeci priorytet: dążenie do zwiększenia zatrudnienia, wiąże się z kwestią nadrobienia zaległości w realizacji strategii lizbońskiej i jeszcze odległą optymalizacją gospodarczego i społecznego funkcjonowania jednolitego rynku wobec presji globalizacji.

1.4 EKES, podobnie jak Parlament Europejski, wyraża obawy co do ograniczonej skali budżetu wspólnotowego zaplanowanego na okres 2007 — 2013 przez Radę Europejską w grudniu 2005 r.: przy stałym pułapie w wys. 1,045 % DNB (tj. 0,36 % dla budżetu na politykę spójności), umiejscawia się on a poziomie niższym niż przed rozszerzeniem UE z 15 do 25 krajów, chociaż znacznie zwiększyły się wyzwania związane z wewnętrznymi różnicami, jak również wzrosła konkurencja międzynarodowa. Zatem zasadnicze pytanie, na które muszą odpowiedzieć strategiczne wytyczne polityki spójności w okresie 2007 — 2013 brzmi: jak robić lepiej za mniej? W odpowiedzi na nie EKES zaleca dywersyfikację środków polityki spójności, większą koncentrację jej interwencji finansowych oraz zmodernizowanie jej metod zarządzania.

1.5 EKES zaleca dywersyfikację środków polityki spójności poprzez innowacyjne mechanizmy finansowe Unii.

1.5.1 W ramach funduszy strukturalnych powinna istnieć możliwość stosowania innych instrumentów niż dotacje oraz rozwijania w bezpośredniej współpracy z EBI oraz EFI pożyczek, dopłat do odsetek od kredytów, gwarancji kredytowych, wsparcia w formie kapitału inwestycyjnego i kapitału ryzyka.

1.5.2 Takie zróżnicowanie, na o wiele większą skalę niż jedynie poprzez program „Jeremie”, pozwoliłoby na zwielokrotnienie wyników interwencji ze środków funduszy i na ich lepsze uzupełnianie się z kapitałem publiczno-prywatnym, co złagodziłoby z kolei skutki skromnego charakteru budżetu.

1.5.3 W związku z tym EKES opowiada się za znacznym zwiększeniem możliwości udzielania kredytów i gwarancji unijnych, wzmocnieniem partnerstwa z sektorem bankowym i finansowym oraz za wprowadzeniem odpowiednich zmian w nowych rozporządzeniach dotyczących funduszy strukturalnych. Te trzy warunki wymagałyby przedłożenia przez Komisję Europejską pilnych wniosków idących w tym kierunku.

1.6 EKES zaleca większą koncentrację interwencji z funduszy strukturalnych zgodnie z priorytetowymi interesami europejskimi.

1.6.1 Poza wsparciem bezpośrednim dla najbardziej potrzebujących państw i regionów, które powinny być kontynuowane i wzmocnione, powyższe implikuje również zwiększenie, przy udziale partnerstw publiczno-prywatnych, finansowania dla transeuropejskich sieci infrastruktury oraz pomocy dla regionów przygranicznych.

1.6.2 W tym celu EKES domaga się znacznego zwiększenia budżetu na rzecz sieci transeuropejskich, który nie został odpowiednio uwzględniony w planach finansowych z grudnia 2005 r. pomimo celów strategii lizbońskiej.

1.6.3 Zakłada to również, że pomoc wspólnotowa będzie bardziej wykorzystywana celem wsparcia państw członkowskich, by lepiej realizowały one wytyczne, decyzje i zobowiązania wspólnotowe, niezależnie od tego, czy dotyczy to transpozycji dyrektyw czy wdrażania strategii lizbońskiej. W szczególności zwiększyć należy budżet na wspieranie szkoleń, który również został zredukowany w grudniu 2005 r.

1.7 EKES zaleca wreszcie modernizację metod zarządzania polityką spójności celem zwiększenia przejrzystości i współdziałania.

1.7.1 Zakłada to, że pomoc wspólnotowa, na wzór pomocy publicznej, będzie mogła w pełni uzasadnić swą zgodność z europejską polityką konkurencji.

1.7.2 Wymaga to również szerszego włączenia podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, przede wszystkim partnerów społecznych, w tworzenie, realizację i monitorowanie europejskiej polityki spójności.

1.7.3 W związku z tym EKES domaga się, by włączenie podmiotów społeczno-zawodowych było wyraźnie zaznaczone w postanowieniach zawartych w strategicznych wytycznych. Warunki ich wdrażania w poszczególnych krajach powinny być określone w załącznikach do dokumentów dotyczących programowania i przeglądu.

2. Wstęp

2.1 Przyjęty 5 lipca 2005 r. Komunikat Komisji: „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie — Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007 — 2013” dopełnia szereg wcześniejszych propozycji.

2.1.1 Unijne wytyczne budżetowe na lata 2007 — 2013, przedstawione 17 lutego 2004 r. obliczone były na bazie stawki 1,14 % dochodu narodowego brutto (DNB).

2.1.2 Projekty rozporządzeń zmieniających przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (FEDER, EFS, Fundusz Spójności) na lata 2007 — 2013 zostały przedstawione 14 lipca 2004 r. ⁽¹⁾ Komisja zaproponowała, by Funduszom tym przypisać trzy cele:

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie funduszy (postanowienia ogólne), Funduszu Spójności i Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dz.U. C 255 z dn. 14.10.2005 r., ss. 79, 88 i 91.

2.1.2.1 cel zbieżności (konwergencji) zastępujący obecny cel 1, w odniesieniu do mniej rozwiniętych regionów Unii, zwłaszcza tych, których PKB nie przekracza 75 % średniej Unii Europejskiej; przeznaczy się na jego realizację 78,54 % środków, jakimi dysponują Fundusze;

2.1.2.2 cel „konkurencyjność regionów i zatrudnienie”, w miejsce obecnego celu 2, w odniesieniu do innych regionów UE, zwłaszcza, by wspomóc realizację strategii lizbońskiej i poprawę zatrudnienia: 17,22 % środków Funduszy zostanie przeznaczone na jego realizację;

2.1.2.3 cel „europejska współpraca terytorialna”, zastępującego obecny program Interreg; przeznaczy się na jego realizację 3,94 % środków Funduszy.

2.1.3 14 lipca 2004 r. Komisja przedstawiła również projekt statutu europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej, który miałby ułatwić powstawanie tego typu inicjatyw wewnątrzspółnotowych ⁽²⁾.

2.2 Przedstawiając 5 lipca 2005 r. strategiczne wytyczne polityki spójności na lata 2007 — 2013 Komisja położyła przede wszystkim nacisk na trzy priorytety, które są sformułowane w sposób różny od wyżej wymienionych celów działań interwencyjnych funduszy strukturalnych, nawet jeśli się z nimi pokrywają:

2.2.1 pierwszy priorytet strategicznych wytycznych polega na większym przyciągnięciu inwestycji;

2.2.2 drugi priorytet strategicznych wytycznych dotyczy promowania innowacji i przedsiębiorczości;

2.2.3 trzeci priorytet strategicznych wytycznych polega na wsparciu dla tworzenia miejsc pracy.

2.3 Owe strategiczne wytyczne mają zostać wprowadzone w życie poprzez krajowe strategiczne ramy odniesienia, które Komisja, państwa członkowskie i regiony określą w późniejszym terminie.

2.4 Przedstawienie strategicznych wytycznych stanowiło ostatni aspekt nieuwzględniony w dyskusji nad ogólnym pakietem polityki spójności na lata 2007 — 2013. Zresztą byłoby bardziej logiczne, żeby Komisja otworzyła dyskusję nad polityką spójności przedstawiając raczej strategiczne wytyczne, które mają określić ogólne ramy polityczne, niż projekty rozporządzeń dotyczących funduszy, które powinny być ich przepisami wykonawczymi. Wobec braku lepszego wzajemnego sprzężenia zapewniającego strategicznym wytycznym w jasny sposób rolę przewodnią, a nie towarzyszącą, występuje ryzyko pomniejszenia wartości dodanej europejskiej polityki spójności i otwarcia drzwi przed ponownym zdefiniowaniem strategii rozwoju na poziomie kraju, co pociągnie negatywne skutki dla spójności, konkurencyjności i skuteczności społeczno-gospodarczej Unii.

⁽²⁾ Opinia EKES-u: Dz.U. C 255 z 14.10.2005 r., str. 76.

2.5 Debata w sprawie wytycznych budżetowych na lata 2007 — 2013 i rozporządzeń dotyczących funduszy na ten okres została nawiązana w trudnych warunkach i przy znacznych różnicach pomiędzy 25 państwami członkowskimi w odniesieniu do wysokości sum i sposobów interwencji. Po pierwszym niepowodzeniu w czerwcu 2005 r., Rada Europejska osiągnęła 17 grudnia 2005 r. bardzo zachowawcze porozumienie budżetowe: ustala ono budżet 2007 — 2013 na poziomie 1,045 % DNB, co oznacza wyasygnowanie 252 miliardów euro (82 %) na cel konwergencji, 48,5 miliarda euro (15,5 %) na cel konkurencyjności i zatrudnienia oraz 7,5 miliarda euro (mniej niż 2,5 %) na cel europejskiej współpracy terytorialnej.

2.6 Parlament Europejski odrzucił 18 stycznia 2006 r. ten daleki od jego oczekiwań plan budżetu. Ponownie podjęte zostały zatem dyskusje między Radą a Parlamentem, które doprowadziły w dniu 4 kwietnia 2006 r. do ugody przewidującej zwiększenie tej kwoty o 4 mld euro (w tym 2 mld w charakterze rezerwy). Ugoda ta musi jeszcze zostać zatwierdzona przez obie strony.

3. Uwagi na temat wyzwań stojących przed polityką spójności w latach 2007 — 2013

3.1 Poważne wyzwania czekają nas w okresie 2007 — 2013, którego właśnie dotyczą strategiczne wytyczne polityki spójności:

3.1.1 Po pierwsze, należałoby kontynuować rozszerzenie i je umocnić. Po rozszerzeniu w 2004 r. z 15 do 25, Unia Europejska powinna przyjąć kolejne dwa państwa członkowskie w roku 2007. Inne kraje mogłyby się przyłączyć później, po 2013 r. lub nawet wcześniej, gdyż lista kandydatów do przystąpienia do UE wciąż nie jest zamknięta. Można przyjąć hipotezę, że nawet gdy rozszerzenia wzmocnią znaczenie jednolitego rynku i jego możliwości wzrostu, zatrudnienia, handlu, produkcji, konsumpcji i konkurencyjności wobec globalizacji, skala powiększających się stale nierówności gospodarczych i społecznych będzie taka, iż konieczne stanie się dokonanie wielkiego przełomu jakościowego w zakresie koordynacji polityk europejskich i krajowych, zarządzania i umocnienia jednolitego rynku, oraz wspólnej polityki zagospodarowania przestrzennego UE.

3.1.2 Trzeba będzie również dokonać rozszerzenia strefy euro, przy jednoczesnym zagwarantowaniu jej wzmocnienia, atrakcyjności i zwiększenia efektywności pod względem wzrostu i zatrudnienia. Obejmuje ona obecnie jedynie 12 spośród 25 Państw Członkowskich. W założeniu do roku 2013 powinna ona zostać rozszerzona na większość z nich, o ile spełnią one wszystkie warunki. Podobnie do rozszerzenia Unii, poszerzenie strefy euro wymaga większej konwergencji, w warunkach konkurencji, przede wszystkim gospodarczej, lecz również w wielu pokrewnych z nią dziedzinach, od podatków, zwłaszcza w zakresie ujednoczenia stawek podatkowych, do polityki społecznej.

3.1.3 Przemiany strukturalne nadal będą się wzmacniać w tym okresie:

3.1.3.1 globalizacja i utwierdzenie swej pozycji przez wyłaniające się nowe potęgi gospodarcze wzmogą presję konkurencyjną i pociągną za sobą zwiększenie liczby delokalizacji;

3.1.3.2 jeszcze bardziej przyspieszą się przekształcenia technologiczne, zwłaszcza ożywione innowacjami zglobalizowanego społeczeństwa informacyjnego;

3.1.3.3 proces starzenia się społeczeństwa Europy nadal będzie postępował, a osiągnięcie wieku emerytalnego przez powojenne pokolenie wyżu demograficznego zmieni warunki życia, zatrudnienia i równowagę świadczeń społecznych państw członkowskich;

3.1.3.4 presje migracyjne ze strony mniej rozwiniętych państw trzecich powinny wciąż wrastać. Konieczne będzie ich lepsze uregulowanie, z jednej strony poprzez usprawnienie dostosowania do potrzeb i zdolności integracyjnych Unii, z drugiej zaś poprzez znaczące zwiększenie skuteczności pomocy na rzecz rozwoju krajów pochodzenia celem stworzenia w tych państwach większych możliwości zatrudnienia i zapewnienia postępu społeczno-gospodarczego. Konieczne będzie również lepsze uwzględnienie w programach nauczania i szkoleń na różnych poziomach potrzeby dostosowania się do imigracji.

3.1.3.5 Istotnym wymogiem w zakresie europejskiej polityki spójności pozostanie przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i walka z ubóstwem, w tym ubóstwem. Bez rozwiązania tego rodzaju problemów, wykraczających poza same kwestie zatrudnienia, trudno będzie w praktyce osiągnąć spójność nie tylko społeczną, ale i gospodarczą.

3.1.4 Rok 2010, wyznaczony jako termin realizacji strategii lizbońskiej przez Radę Europejską w 2000 r., będzie centralnym elementem tego okresu głębokich przemian. Tymczasem realizacja wspomnianej strategii jest opóźniona. Dla Europy nadrobienie tego opóźnienia, aby obronić swą konkurencyjność rynkową, będzie zarówno pilne, jak i jeszcze trudniejsze do zrealizowania.

3.2 Wobec tych wielkich wyzwań, jakie na nas czekają w najbliższych latach, europejska polityka spójności mogłaby się oprzeć na kilku ważnych atutach. Można tu zwłaszcza wymienić:

3.2.1 skalę europejskiego rynku wewnętrznego, który obejmuje ponad pół miliarda Europejczyków i przedstawia wciąż jeszcze nie dość wykorzystany potencjał gospodarczy, handlowy i ludzki, zarówno po stronie podaży i popytu jak i rynku pracy;

3.2.2 europejski model stosunków społecznych i dialogu społecznego kładący nacisk na podniesienie wagi zasobów ludzkich wobec takich wyzwań jak ryzyko bezrobocia, problemy rozwoju gospodarczego, choroby i jakość życia w świetle globalizacji;

3.2.3 dynamikę wzrostu nowych Państw Członkowskich, która często równa jest dwukrotnej średniej wspólnotowej, i która powinna nadal przyczyniać się do zmniejszania poważnych dysproporcji w rozwoju oraz wspomóc dynamikę gospodarczą i handlową Unii;

3.2.4 nowe możliwości zagospodarowania i inwestycji, jakie stwarza zjednoczenie całego kontynentu europejskiego pozwalające na ponowne przeanalizowanie jego wewnętrznej organizacji gospodarczej i wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie infrastruktury i zagospodarowania przestrzennego;

3.2.5 reformy gospodarcze i społeczne strategii lizbońskiej: jeśli tylko uda się im rozwinąć i osiągnąć efekt wzajemnego pozytywnego sprzężenia — przy aktywnym udziale partnerów społecznych — powinny stać się podstawowym elementem sukcesu polityki spójności Unii Europejskiej.

3.2.6 Ogólnie rzecz ujmując pomoc w ramach europejskiej polityki spójności powinna prowadzić przede wszystkim do wzmocnienia cyklu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia poprzez rozwijanie pozytywnych interakcji między różnymi czynnikami (pogłębienie i rozszerzenie rynku wewnętrznego, inwestycje i rozwój regionalny, reformy w państwach członkowskich).

3.3 Europejska polityka spójności powinna również wziąć pod uwagę poważne trudności, które skomplikują jeszcze to zadanie.

3.3.1 Na pierwszym miejscu należy tu wymienić stałe trudności z odtworzeniem silnego, dynamicznego klimatu gospodarczego w Europie. Zamiast nadrobić zapóźnienie wobec swych konkurentów, Unia Europejska nadal powiększa dzielący ją od nich dystans. Stopa ogólnego wzrostu jest niezadowalająca, poziom bezrobocia wysoki w wielu państwach członkowskich zarówno wśród młodzieży, jak i osób starszych, ilość stworzonych miejsc pracy najczęściej okazuje się niedostateczna, występują niedostatki w zakresie badań, zwiększa się liczba delokalizacji. Obecne miejsce Europy w klasyfikacji światowej zupełnie nie odzwierciedla jej ambicji sprzed pięciu lat. Nie widać też jeszcze żadnych znacznych oznak poprawy tej sytuacji.

3.3.2 Kolejne wyzwanie dla polityki spójności wiąże się ze skalą dysproporcji gospodarczych i społecznych wynikających z rozszerzenia. Wiele czasu potrzeba będzie na ich zniwelowanie. Konieczne będzie wprowadzenie innowacji do samego podejścia i do metod polityki spójności, w stosunku do tych z lat poprzednich, kiedy dysproporcje w rozwoju pomiędzy państwami członkowskimi były dużo mniejsze.

3.3.3 Ważnym elementem, a jednocześnie słabym punktem polityki spójności jest niedostateczna koordynacja polityki gospodarczej, w tym fiskalnej, która pozostaje zbyt luźna, nawet w państwach należących do strefy euro. Wzrost liczby Państw Członkowskich wymaga, by pilnie temu zaradzić, choć równocześnie staje się to trudniejsze. Takiej zwiększonej koordynacji gospodarczej powinny również towarzyszyć lepiej ustrukturyzowane konsultacje na temat sposobów podejścia do spraw społecznych.

3.3.4 Jako przykład nieprawidłowości wymagających korekty można podać niewystarczający stopień udział

podmiotów społeczeństwa obywatelskiego wobec dominującej roli administracji publicznej i ściśle dwustronnego zarządzania przez Komisję/państwa członkowskie wdrażaniem polityki spójności⁽³⁾.

3.3.5 Co do funduszy europejskich, to pozostają one i nadal jeszcze pozostaną skromne w stosunku do wciąż dużej skali zapotrzebowań. Porozumienie z 17 grudnia 2005 r. ogranicza budżet europejski do 1,045 % DNB, co sprowadza budżet na politykę spójności do poziomu 0,36 % DNB. Europejskie środki budżetowe zostały zatem zredukowane do poziomu niższego niż ten sprzed rozszerzenia UE z 15 do 25 krajów, co niepokoi EKES, podobnie jak Parlament Europejski. Wielkość ta, która nie ma oczywiście nic wspólnego z budżetem typu federalnego (budżet Stanów Zjednoczonych osiąga przeszło 20 % PKB), jest zbyt ograniczona wobec wyzwań spójności unijnej.

3.3.6 Kluczowe pytanie, na jakie powinny odpowiedzieć zatem wytyczne polityki spójności na okres 2007 — 2013 brzmi: jak robić lepiej za mniej? Trzeba więc będzie tym bardziej czuwać, by te bardzo ograniczone środki zostały jak najlepiej wykorzystane, gwarantując zamiast trwałej pomocy warunki niezależnego i zrównoważonego rozwoju. Wymagać to będzie osiągnięcia z jednej strony maksymalnej konwergencji i komplementarności z budżetami krajowymi, a z drugiej zaś takiego wsparcia i pobudzenia sił rynkowych, aby mogły one wraz z finansowaniem ze strony państwa, umożliwić zmobilizowanie środków na skalę potrzeb całościowego rozwoju Europy.

3.3.7 Celem sprostania tym wyzwaniom konieczna będzie dywersyfikacja środków polityki spójności, bardziej skuteczna koncentracja jej interwencji oraz modernizacja jej metod zarządzania. Te poszczególne aspekty zostały rozwinięte w kolejnych punktach.

4. Uwagi na temat priorytetów stojących przed polityką spójności w latach 2007 — 2013

4.1 Wytyczne polityki spójności na lata 2007 — 2013 dotyczą głównie dominującego priorytetu, jakim jest „wzrost gospodarczy i zatrudnienie”. Odnoszą się one zwłaszcza do partnerstwa, wysuniętego na pierwszy plan już w tytule przez Radę Europejską w marcu 2005 r. i do zintegrowanych wytycznych, również zaproponowanych pod tym samym tytułem przez Komisję Europejską w czerwcu 2005 r.

4.2 Chcąc przyczynić się do realizacji ogólnego priorytetu, jakim jest „wzrost gospodarczy i zatrudnienie”, Komisja wysuwa w komunikacie trzy szczegółowe priorytety: sprawić, by inwestowanie w Europie było atrakcyjne, rozwijać innowacje i przedsiębiorczość oraz podnieść poziom zatrudnienia i kształcenia. Tym trzem priorytetom towarzyszy stała międzysektorowa dbałość o lepsze zagospodarowanie przestrzenne Unii, zarówno jej obszarów wiejskich, jak i miejskich oraz w jej wzajemnych układach przygranicznych, krajowych i regionalnych.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Budowanie naszej wspólnej przyszłości: wyzwania dla polityki i środki budżetowe rozszerzonej Unii na lata 2007 — 2013”, Dz.U. C 74 z 23.1.2005 r., str. 32.

4.3 Pierwszy priorytet, zwiększenie atrakcyjności inwestycji, zdaje się szczególnie istotny. Powinien on być realizowany zwłaszcza w słabiej rozwiniętych regionach rozszerzonej Unii, które powinny zostać objęte priorytetem interwencji, jednocześnie gwarantując również środki przejściowe dla regionów dawniej priorytetowych. Wobec ograniczeń właściwych europejskim funduszom interwencyjnym, wymogiem musi tu być promowanie inwestycji kapitałowych, zwłaszcza sektora prywatnego, co ma sprzyjać priorytetowi rozwoju gospodarki europejskiej.

4.3.1 Jednak pomimo postępu dokonanego w ujednocnianiu rynku wewnętrznego, Unii Europejskiej nie udało się jeszcze zrealizować unii gospodarczej i walutowej oraz, w niektórych reformach strategii lizbońskiej, zapewnić niezależnego i dynamicznego mechanizmu wzrostu, który sprzyja synergii i komplementarności gospodarek krajowych. Trudne więc będzie prowadzenie skutecznej polityki spójności bez osiągnięcia większego zaufania wszystkich zainteresowanych środowisk (przedsiębiorców, pracowników, inwestorów) do samej przyszłości rozwoju gospodarczego i społecznego Unii, a także, niewątpliwie, do jej przyszłości politycznej i instytucjonalnej.

4.3.2 Pociąga to za sobą w najbliższych latach ograniczenie czynników niestabilności, które obecnie ciąży nad podstawowymi zagadnieniami, takimi jak urzeczywistnienie jednolitego rynku, umocnienie konkurencyjnej gospodarki integrującej się wokół euro, zwiększenie wzrostu i zatrudnienia, polepszenie warunków życia, powodzenie strategii lizbońskiej, skuteczne zarządzanie instytucjami UE, oraz optymalne i trwałe zagospodarowanie poszerzonej Europy, zmierzając do zharmonizowania postępu gospodarczego, społecznego i w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

4.3.3 Komunikat Komisji kładzie nacisk na inwestycje w sieci infrastruktury, zwłaszcza transportu. Brak w nim jednak analizy przyczyn, które spowodowały stałe zapóźnienie w tej dziedzinie. Celem nadrobienia tych opóźnień należałoby bardziej priorytetowo potraktować finansowanie infrastruktur transeuropejskich w zakresie transportu, energii i telekomunikacji, które warunkują spójność Unii. Wyrazić można tylko żal z powodu drastycznego ograniczenia finansowania tych sieci przewidzianego w porozumieniu z 17 grudnia 2005 r. Fakt poświęcenia tego priorytetu przez Radę Europejską stoi w bezpośredniej sprzeczności ze zobowiązaniami lizbońskimi, których termin dotrzymania wypada w połowie okresu 2007 — 2013. EKES domaga się zatem, na wzór stanowiska zajętego przez Parlament Europejski, by ustalony został zdecydowanie wyższy budżet celem finansowania sieci transeuropejskich.

4.3.4 Komunikat Komisji podkreśla również dwa inne priorytety inwestycyjne polityki spójności: z jednej strony promowanie inwestycji w zakresie środowiska naturalnego, a z drugiej, umocnienie niezależności energetycznej Europy.

4.3.4.1 Należałoby tu uwypuklić bezpośredni związek, o jaki należałoby zadbać pomiędzy tymi priorytetami a wyżej wymienionymi europejskimi sieciami infrastruktury.

4.3.4.2 Trzeba by również upewnić się, że beneficjenci pomocy europejskiej przywiązują wagę do zagadnień środowiska naturalnego.

4.4 Drugim priorytetem wyznaczonym polityce spójności jest podwyższenie poziomu innowacji i przedsiębiorczości. Tym samym Komisja odwołuje się bezpośrednio do priorytetów strategii lizbońskiej dotyczących promowania Europy opartej na wiedzy.

4.4.1 Priorytet ten oznacza przede wszystkim wzrost inwestycji na badania.

4.4.1.1 Nie można tu nie zauważyć, że ogólnie w dziedzinie technologii Europa traci w porównaniu do swych partnerów. Nakłady na badania w państwach członkowskich, często niższe o jedną trzecią od celu 3 % PKB wyznaczonego przez strategię lizbońską, zamiast podnoszone, były wielokrotnie ograniczane pułapami, o ile nie zostały wręcz obcięte. Budżet europejski przeznaczony na Ramowy Program Badań i Rozwoju Technologicznego (RPBR) pozostaje niski względem budżetu przeznaczonego na badania w państwach członkowskich oraz niedostatecznie skoordynowany z programami krajowymi. Ponadto nadal występują poważne blokady w procesach instytucjonalnych Wspólnot, również na najwyższym szczeblu, co jest sygnałem bardzo negatywnym. Niepowodzenie trwających już trzydzieści lat prób wprowadzenia patentu wspólnotowego wyraźnie ukazuje, że Unia nie jest w stanie zapewnić sobie środków na miarę swych ambicji, co jest bardzo niepokojące.

4.4.1.2 Należałoby więc przedsięwziąć rzeczwiśtą, bardziej wiarygodną, europejską politykę badań. Oznaczałoby to, w ramach koniecznych przesunięć budżetowych Unii, znaczne zwiększenie europejskich środków na badania, jednocześnie dbając o ich rzeczwiśtą koordynację z programami krajowymi. Pociągnęłoby to za sobą również odblokowanie patentu wspólnotowego, nawet pod warunkiem niestosowania go na etapie początkowym we wszystkich państwach członkowskich, jeśli nadal nie zostanie osiągnięta jednomyslność. W jakim miejscu znajdowałyby się obecnie euro i Schengen czy europejska polityka społeczna, gdybyśmy również ich wprowadzenie uzależnili od kryterium jednomyslności ?

4.4.2 Kolejną potrzebą, na którą zwraca uwagę komunikat Komisji jest zachęcanie do tworzenia i rozwijania przedsiębiorstw, zwłaszcza w zakresie nowych technologii oraz promowanie łączenia ich w sieci na skalę Europy.

4.4.2.1 Należy tu wspomnieć z żalem, że małym przedsiębiorstwom wciąż brak jest możliwości przyjęcia uproszczonego europejskiego statutu prawnego ułatwiającego działalność transgraniczną.

4.4.2.2 EKES ponawia wobec tego swój wniosek sformułowany w opinii z inicjatywy własnej w sprawie „Statutu Spółki Europejskiej dla MŚP”⁽⁴⁾, by taki europejski statut prawny dla małych i średnich przedsiębiorstw został czym prędzej przedłożony i szybko przyjęty przez Komisję.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 125 z 27.5.2002 r., str. 100.

4.4.2.3 EKES wyraża ponadto ubolewanie z powodu wycofania przez Komisję jesienią 2005 r. propozycji dotyczących statutu europejskiej spółki wzajemnej i stowarzyszenia europejskiego, potrzebnych jak nigdy dotąd.

4.4.3 Komunikat Komisji podkreśla zresztą wagę kwestii finansowania przedsiębiorstw i konieczność ułatwienia dostępu do niego, zwłaszcza przedsiębiorstwom innowacyjnym.

4.4.3.1 Podkreślić tu trzeba, że zdolność funduszy strukturalnych, by w znaczący sposób ułatwić dostęp przedsiębiorstw do finansowania, w świetle obecnych zasad pozostaje oczywiście bardzo zawężona i bez wątpienia jest marginesowa w tym zakresie, nawet jeśli pewna ograniczona pomoc i współfinansowanie projektów pilotażowych może być użyteczne w niektórych przykładowych i ściśle określonych dziedzinach. EKES przyjmuje z zadowoleniem zapoczątkowanie przez Komisję inicjatyw JASPERS i JEREMIE, we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Europejskim Funduszem Inwestycyjnym i Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju. Inicjatywa JASPERS ma na celu udzielenie pomocy władzom na szczeblu krajowym i regionalnym państw kwalifikujących się do objęcia celem zbieżności w przygotowaniu dużych projektów w dziedzinie infrastruktury. Program JEREMIE ma za cel poprawę dostępu małych przedsiębiorstw do finansowania. EKES pragnie, by inicjatywy te naprawdę były efektywne i widoczne na szczeblu lokalnym, tak aby te nowe ramy działań dały maksymalny efekt pod względem rozwoju gospodarczego i kreowania na miejscu różnych form działalności, a zatem zatrudnienia.

4.4.3.2 Jeśli chcemy, by wsparcie funduszy wywarło bardziej odczuwalny i bezpośredni wpływ na finansowanie przedsiębiorstw, trzeba by im dać do dyspozycji środki pozwalające na szerszy oddźwięk, co mogłoby dotyczyć pożyczek bankowych, dostępu do kapitału podwyższonego ryzyka, dostępu do mikrokredytów i gwarancji dla małych przedsiębiorstw. Pociągnęłyby to za sobą ponowne zdefiniowanie środków tych funduszy, a zwłaszcza techniki finansowania, która obecnie głównie ogranicza się do przyznawania subwencji. Należałoby — na wzór programu JEREMIE, ale na dużo większą skalę — przekształcić subwencje w produkty finansowe: 1 euro przeznaczony na zabezpieczenie pożyczki w zakresie kapitału podwyższonego ryzyka pozwoliłoby na sfinansowanie 5 — 10 euro inwestycji w sektorze MŚP, zapewniając tym samym wielokrotnienie wartości interwencji z funduszy europejskich. Zalecenia EKES-u w tej podstawowej sprawie są rozwinięte w części piątej niniejszej opinii.

4.4.3.3 Przypomnieć trzeba również, że szybkie i skuteczne urzeczywistnienie europejskiego jednolitego rynku finansowego, w połączeniu ze skuteczną polityką konkurencji oraz konsolidacją unii gospodarczej i walutowej, umożliwiłoby znaczne polepszenie dostępu do finansowania przedsiębiorstw, bez względu na ich rozmiar. Punkt ten w ogóle nie został wyodrębniony w komunikacie Komisji, podczas gdy jednym z jej podstawowych zadań wciąż jest doprowadzenie do osiągnięcia tych celów w nadchodzących latach.

4.5 Trzecim priorytetem wyznaczonym polityce spójności w komunikacie Komisji jest tworzenie większej liczby miejsc pracy i poprawa ich jakości.

4.5.1 Pierwszym warunkiem zwiększenia zatrudnienia jest wzmożenie wzrostu gospodarczego i w tych warunkach ułatwienie tworzenia miejsc pracy. Osiągnięcie tego celu zakłada istnienie gospodarki odznaczającej się wysokim popytem i podażą oraz występowaniem warunków administracyjnych, fiskalnych i społecznych bardziej korzystnych dla tworzenia miejsc pracy, szczególnie uwzględniających sytuację małych przedsiębiorstw, podmiotów prowadzących samodzielną działalność gospodarczą i rzemieślników oraz wspierających doskonalenie kwalifikacji zawodowych. Jak już wspomnieliśmy wyżej, fundusze strukturalne będą mogły jedynie wywrzeć ograniczony bezpośredni wpływ w tych dziedzinach, choć będą mogły korzystnie wesprzeć poszczególne działania i projekty pilotażowe, przyczyniając się do rozpowszechniania rozwiązań wzorcowych.

4.5.2 Należałoby również rozwijać, jak to podkreśla Komisja, zdolność przystosowania rynku pracy. Fundusze strukturalne powinny szczególnie uwzględniać poprawę funkcjonowania jednolitego rynku w tej dziedzinie. Pociągnie to za sobą większą mobilność — w tym możliwość przenoszenia praw emerytalnych — oraz zniesienie barier na europejskim rynku pracy, zwłaszcza w odniesieniu do usług⁽⁵⁾, gdzie powstaje ponad dwie trzecie nowych miejsc pracy, w odniesieniu do warunków socjalnych określonych w układach zbiorowych i przepisach prawa.

4.5.3 Komisja ponadto z naciskiem podkreśla wymóg polepszenia jakości kształcenia na potrzeby zatrudnienia. EKES jest jednakże bardzo zaniepokojony przewidzianym w grudniu 2005 r. zmniejszeniem o połowę zaproponowanego przez Komisję budżetu na kształcenie ustawiczne. EKES domaga się jego zwiększenia do poziomu zgodnego ze zobowiązaniami zawartymi w strategii lizbońskiej. W tym obszarze potrzebne będą coraz to nowe kompetencje, przy jednoczesnym zwiększeniu zakresu obowiązków i impulsie do podejmowania większej inicjatywy. W tym kontekście przyszłe programy będą musiały pozwalać na uwzględnienie priorytetów regionalnych. Istotne jest, by finansowanie z Europejskiego Funduszu Społecznego było w jak najbardziej możliwym stopniu dostosowane do potrzeb regionalnych, a nie ograniczone do współfinansowania samych polityk krajowych.

4.5.3.1 Ogólnie EKES podkreśla, że powinno się uczynić wszystko, co będzie sprzyjać skuteczności i komplementarności tych struktur i zmobilizuje podmioty publiczne i prywatne w trwałym partnerstwie na rzecz realizowania strategii regionalnych określonych według następujących priorytetów: ułatwić wszystkim dostęp do innowacji i kształcenia przez całe życie, polepszyć zarządzanie i rozwój zasobów ludzkich we wszystkich przedsiębiorstwach, zwiększyć procentowy wskaźnik uczestnictwa kobiet, poprawić stopę osób czynnych zawodowo do emerytury, lepiej określać potrzeby gospodarki i politykę poradnictwa i kształcenia, promować kształcenie zawodowe i naukę zawodu na wszystkich poziomach, szczególnie w branżach, gdzie występują trudności z naborem, w sposób uprzywilejowany traktować kształcenie prowadzące do faktycznego włączenia przez gospodarkę rosnącej liczby osób wykluczonych.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, Dz. U. C 221 z 8.9. 2005 r., str. 113.

4.5.3.2 Fundusze strukturalne powinny też priorytetowo współfinansować programy szkoleniowe na skalę europejską, na wzór sukcesu programów Erasmus i Leonardo. Programy te powinny wejść obecnie na „wyższe obroty”, by mogły objąć dwa — trzy razy więcej młodych Europejczyków.

4.5.4 Ponadto należy w szczególności wspomnieć o starzeniu się społeczeństwa, co wymaga szczególnego dostosowania różnych wcześniej wspomnianych aspektów związanych z tworzeniem miejsc pracy oraz systemami ochrony socjalnej (warunków administracyjnych, fiskalnych i społecznych, opieki nad dziećmi po przystępnych cenach, rynku pracy, kształcenia i zasobów ludzkich).

4.6 Owe trzy priorytety strategicznych wytycznych znajdują swe dopełnienie w wymogu międzysektorowym, będącym pewnego rodzaju czwartym priorytetem dotyczącym uwzględnienia wymiaru terytorialnego polityki spójności.

4.6.1 Komunikat przytacza wkład miast do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (lepsze opanowanie aspektu gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska w urbanizacji) jednocześnie chwalić dywersyfikację gospodarczą obszarów wiejskich (utrzymanie usług użyteczności publicznej, rozwój sieci, zachęcanie do tworzenia biegunów rozwoju). Oddziaływania między tymi wymogami a wspomnianymi trzema priorytetami strategicznych wytycznych zasługują na pełniejsze omówienie.

4.6.2 Komunikat podkreśla również potrzebę współpracy terytorialnej na trzech poziomach:

4.6.2.1 współpraca przygraniczna, zwłaszcza na rzecz rozwoju wzajemnej wymiany i promowania integracji gospodarczej i społecznej;

4.6.2.2 współpraca ponadnarodowa, zwłaszcza na rzecz wzmocnienia wspólnych działań o znaczeniu strategicznym między państwami (transport, badania, integracja społeczna);

4.6.2.3 współpraca międzyregionalna, zwłaszcza na rzecz zachęcania do rozpowszechniania dobrych praktyk z zakresu gospodarki, zagadnień społecznych i środowiska naturalnego.

4.6.3 EKES żałuje jednakże, iż to odniesienie do potrzeby europejskiej współpracy terytorialnej jawi się jako element uzupełniający — a nawet poboczny — priorytetów strategicznych wytycznych, a nie jest do nich wyraźnie włączone.

4.7 Podsumowując, analiza trzech priorytetów strategicznych wytycznych, łącznie z uwzględnionym przez nie wymiarem terytorialnym, nasuwa trzy zasadnicze kwestie:

4.7.1 Po pierwsze, priorytetom wytycznych strategicznych brak jest precyzji, by stanowiły one prawdziwe ramy „strategiczne” dla działań interwencyjnych i zarządzania polityką spójności. Można je raczej uznać za listę dobrych praktyk, do jakich należy zachęcać poprzez różnego typu działania interwencyjne.

4.7.2 Brak jest zwłaszcza precyzyjnego określenia powiązania priorytetów strategicznych wytycznych i trzech celów działań interwencyjnych funduszy. Jest to podstawowa usterka: podczas gdy strategiczne wytyczne powinny zawrzeć w ramy

działania funduszy, w rzeczywistości jedynie wspomagają je one. W tym aspekcie, strategiczne wytyczne jawią się raczej jako dyrektywy w sprawie działań towarzyszących i działań wdrażających, niż jako rzeczywiste wytyczne, jakimi powinny one być.

4.7.3 W trosce, by strategicznym wytycznym nadać charakter zgodny z tytułem, jaki noszą oraz dbając o ich skuteczność, należałoby zwłaszcza zapewnić lepsze sprecyzowanie ich priorytetów w następujących dziedzinach:

4.7.3.1 „wartość dodana” europejskiej polityki spójności w porównaniu do polityki na szczeblu krajowym i lokalnym;

4.7.3.2 „koncentracja terytorialna” europejskich biegunów i osi rozwoju, co mogłoby stać się impulsem zapewniającym ogólny rozwój;

4.7.3.3 „ramy kierunkowe” dla interwencji z funduszy europejskich, które wytycznym strategicznym zapewniłyby, że będą one stanowiły skuteczne i spójne ramy nieograniczające się do prostej listy przepisów towarzyszących.

5. Uwagi na temat środków polityki spójności w latach 2007 — 2013

5.1 W celu wsparcia polityki spójności, Komisja szczególnie podkreśla rolę funduszy strukturalnych (Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Społecznego) oraz Funduszu Spójności. Uściśla ona, że działania wspomagające funduszy, w ramach wyżej wymienionych celów strategicznych, powinny przyczynić się do wzmożonego wzrostu, lepszego wykorzystania możliwości danych przez jednolity rynek, stworzenia korzystnych warunków konwergencji między państwami członkowskimi, wzmocnić konkurencyjność regionów, ulepszyć rozwój integracji terytorium Unii w aspekcie gospodarczym, społecznym i kulturalnym.

5.2 W pierwszym rządzie należy stwierdzić, że Unia Europejska stanie przed problemem zwiększającej się przepaści pomiędzy ograniczeniem budżetu funduszy i zakresem potrzeb (dysproporcje w rozwoju pomiędzy państwami członkowskimi, opóźnienie w dostosowaniu infrastruktury, w realizacji jednolitego rynku, w zakresie konkurencyjności i we wdrażaniu strategii lizbońskiej). Konieczna jest wewnętrzna reorganizacja priorytetów budżetu unijnego, również poprzez kontynuację obecnie przeprowadzanej reformy wspólnej polityki rolnej. Jednak rozwiązanie to oferuje jedynie margines manewru co do zwiększenia środków z funduszy strukturalnych, ponieważ ogólna wysokość budżetu unijnego pozostanie bardzo ograniczona. W każdym razie zakładając pułap 1,045 % PKB budżetu wspólnotowego, 0,36 %, (308 miliardów euro na ogólny budżet w wysokości 862 miliardów, z zastrzeżeniem dodatkowych 4 mld uzgodnionych 4 kwietnia 2006 r., które muszą jeszcze zostać zatwierdzone przez Parlament i Radę), które powinno być przeznaczone na rzecz polityki spójności, nie wydaje się zdaniem EKES-u samo w sobie wystarczające, by Unia mogła osiągnąć swoje cele spójności przewidziane na okres 2007 — 2013.

5.3 Należałoby zatem zwrócić większą uwagę na:

5.3.1 z jednej strony, tryb działań wspomagających funduszy, które powinny odegrać w większym stopniu rolę dźwigni wobec inwestycji, co oznacza, że należy wprowadzić więcej innowacji w tej dziedzinie, niż w okresie poprzednim;

5.3.2 z drugiej strony, rzeczywistą koncentrację działań interwencyjnych funduszy, które powinny wywołać skutek bardziej strukturyzujący, zwłaszcza na szczeblu ponadnarodowym i przygranicznym.

5.4 Nasuwa się również kilka uwag, zasługujących na podkreślenie, w odniesieniu do trybu działań interwencyjnych ze strony funduszy:

5.4.1 Przede wszystkim należy przypomnieć, że działanie interwencyjne funduszy strukturalnych to jedynie działanie towarzyszące wobec polityki spójności Unii. Jego przeznaczeniem nie jest w żadnym wypadku, by stać się jej jedynym, lub choćby dominującym instrumentem. Jego funkcją w ramach strategicznych wytycznych jest przede wszystkim stworzyć warunki sprzyjające mobilizacji funduszy dostępnych na rynku oraz bardziej spójnemu wykorzystaniu budżetów krajowych i regionalnych. Chodzi więc tu przede wszystkim o zapewnienie efektu dźwigni. W tym kontekście instrumenty strukturalne Unii muszą stanowić główne narzędzie zagospodarowania przestrzennego Europy, jednocześnie wspomagając aktualne unijne polityki i przemiany społeczno-gospodarcze.

5.4.2 W tym celu należałoby przemyśleć sposoby wykorzystania funduszy Unii oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego według koncepcji bardziej elastycznej i bardziej nowatorskiej z punktu widzenia inżynierii finansowej. Jak to słusznie przyznała sama Komisja, fundusze nie powinny już się ograniczać do przyznawania subwencji, lecz wspierać inne instrumenty, takie jak pożyczki, gwarancje kredytowe, instrumenty zamienne, kapitały inwestycyjne i kapitały podwyższonego ryzyka. EKES nie tylko popiera te uwagi, ale także domaga się wyciągnięcia z nich odpowiednich wniosków oraz przeprowadzenia prawdziwej reformy metod interwencji finansowych Unii.

5.4.2.1 Sam EKES jest zdania, że rozwój takich alternatywnych metod interwencji w ramach funduszy strukturalnych, w ścisłej współpracy z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym i Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, umożliwiłyby poważnie zwiększyć oddziaływanie interwencji wspólnotowych i na lepsze ich połączenie z publicznymi i prywatnymi inwestycjami kapitałowymi. W szczególności przyczyniłyby się one do podziału pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi finansowania inwestycji, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw, które są uważane za ryzykowne przez tradycyjnych partnerów finansowych, i w przypadku których warunki udzielania kredytów zapewne w przyszłości zostaną zastrzeżone w związku z Nową Umową Kapitałową Komitetu Bazylejskiego (Bazylea II). Były to skuteczny sposób na złagodzenie skutków ograniczenia pułapów budżetu europejskiego. 1 euro subwencji byłoby bowiem często lepiej spożytkowane, gdyby służyło za gwarancję dla 5 — 10 euro pożyczek. Pozwoliłoby to szczególnie na zwiększenie liczby beneficjentów, przyczyniając się jednocześnie do przyjęcia przez nich większej odpowiedzialności, niż ma to miejsce w przypadku uzyskania bezzwrotnej subwencji.

5.4.2.2 Te nowe środki interwencji powinny zostać wdrożone na poziomie jak najbliższym potencjalnych beneficjentów celem zapewnienia maksymalnego efektu dźwigni w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Można byłoby również uruchomić inne środki, poprzez lepszą koordynację interwencji między funduszami strukturalnymi a innymi instytucjami finansowymi już aktywnymi na rzecz rozwoju w Europie, takimi jak EBOR. Priorytetowym obszarem interwencji powinno być szersze i aktywniejsze promowanie na poziomie europejskim partnerstwa publiczno-prywatnego — w warunkach przejrzystej i otwartej konkurencji — zwłaszcza, by finansować wielkie projekty infrastrukturalne, które są niezbędne zarówno dla ogólnej spójności, jak i dla konkurencyjności Europy jako całości. Jak wyżej wspomniano⁽⁶⁾, środki budżetowe przeznaczone na sieci transeuropejskie powinny zostać znacznie zwiększone, gdyż partnerstwo publiczno-prywatne w zakresie infrastruktury europejskiej nie będzie mogło być realizowane z dobrymi wynikami bez wystarczającego udziału wspólnotowych funduszy publicznych.

5.4.2.3 Taka reforma metod interwencji w ramach funduszy wspólnotowych wymagałaby zwiększenia potencjału pożyczkowo-kredytowego Unii Europejskiej. Pociągnęłaby również za sobą, poza zwiększoną koordynacją z EBI i innymi instytucjami finansowymi, stworzenia prawdziwego partnerstwa z europejską siecią bankowo-finansową, przy jednoczesnym wzmocnieniu zasady współzależności pomocy, zarówno na poziomie Państw Członkowskich jak i bezpośrednich beneficjentów. Należałoby też uzupełnić w tym kierunku reformy rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych na okres 2007 — 2013, tak aby nowe systemy inżynierii finansowej stały się w pełni operacyjne. EKES domaga się zatem, by Komisja Europejska przedstawiła nowe wnioski w tych trzech dziedzinach.

5.4.3 Trzeba tu wspomnieć z żalem, że zarządzanie funduszami strukturalnymi w ostatnich latach było nazbyt nieprzejrzyste i zdominowane przez dwustronne stosunki administracji unijnej i administracji krajowej. Brak oznak skutecznej koordynacji całości, dostatecznej kontroli czy monitorowania właściwego wykorzystania funduszy. Trybunał Obrachunkowy Unii częstokroć wyrażał ubolewanie nad tą sytuacją, jednak wprowadzane w następstwie odosobnione zmiany były zbyt ograniczone. Ogólna zasada wzmożonej przejrzystości na etapie koncepcyjnym, przyjęcia i wdrażania polityk unijnych nie została jeszcze rozszerzona, jak to powinno nastąpić, na funkcjonowanie funduszy i zarządzanie nimi. Strategiczne wytyczne polityki spójności powinny odąd stać się trzonem zdecydowanej zmiany kierunku działań w tym zakresie.

5.4.4 W ramach innowacji koniecznych dla zapewnienia lepszego zarządzania pomocą europejską wspomnieć należy wymóg bardziej systematycznej weryfikacji zgodności pomocy unijnej z zasadami konkurencji. Niektóre niedostatecznie kontrolowane działania wspomagające funduszy, pod przykrywką niwelowania dysproporcji pomiędzy regionami, w przeszłości spowodowały poważny i szkodliwy uszczerbek wobec zasad sprawiedliwej konkurencji, podczas gdy niezaprzeczalnie możliwe jest pogodzenie obu celów. Pomoc unijna to, na wzór pomocy państwa, pomoc publiczna, musi więc ona

⁽⁶⁾ Patrz punkt 4.3.3.

podlegać takim samym kontrolom. Zasada ta również zmierza w koniecznym kierunku osiągnięcia lepszego sprzężenia pomiędzy pomocą europejską a pomocą krajową i regionalną. Roczne sprawozdanie Komisji w sprawie konkurencji powinno wobec tego zawierać w przyszłości rozdział poświęcony warunkom monitorowania pomocy wspólnotowej w świetle polityki konkurencji Unii. EKES przekazał to zalecenie w przeszłości, lecz nie odniosło to skutku.

5.5 W odniesieniu do koncentracji interwencji, Komisja powinna zadbać o lepsze ukierunkowanie interwencji z funduszy europejskich, uwzględniając bardziej europejski wymiar zagospodarowania przestrzennego Unii, czego obecnie nie da się zauważyć, poza sporadycznymi postępami zainicjowanymi dzięki planom interwencji wspólnotowej.

5.5.1 Do tej chwili, fundusze strukturalne prawie wcale nie skupiały się na priorytetowej realizacji wymiaru ponadnarodowego ich działań interwencyjnych, pomimo normatywnej i gospodarczej realizacji wielkiego europejskiego rynku wewnętrznego, dziś poszerzonego do 25 Państw Członkowskich. To głównie Komisja zarządzała funduszami strukturalnymi na podstawie krajowych priorytetów przedstawionych przez państwa członkowskie, nie uwzględniając bezpośrednio nowego zapotrzebowania na współpracę wynikającego ze zniesienia barier fizycznych, technicznych i podatkowych wymiany handlowej, podczas gdy jednocześnie wzrosły dysproporcje społeczne i gospodarcze, co wymaga właśnie zacieśnienia więzi i sieci ponadnarodowych.

5.5.2 Należałoby zaradzić tej sytuacji opracowując jaśniejsze priorytety działań interwencyjnych mających za cel wzmocnienie elementów łączących państwa członkowskie, zarówno na płaszczyźnie ponadnarodowej, międzyregionalnej czy na poziomie współpracy przygranicznej. Słuszne wzmianki Komisji na ten temat zasługują raczej na ponowną ocenę, rozwinięcie i włączenie w zakres priorytetów działań interwencyjnych funduszy, a nie na to, by pozostać uzupełniającym dodatkiem włączonym do tych priorytetów.

6. Uwagi w sprawie włączenia polityki spójności do polityk krajowych i regionalnych

6.1 Włączenie polityki spójności do polityk krajowych i regionalnych jest wymogiem centralnym, co stale i trafnie podkreśla Komisja. Należałoby zaakcentować konieczność dokonania postępu w dwóch dziedzinach:

6.2 Po pierwsze, trzeba by zadbać o to, by pomoc wspólnotowa była rzeczywiście wykorzystana w celu wspomoczenia optymalnej realizacji wytycznych, decyzji i zobowiązań wspólnotowych w różnych państwach członkowskich. Należy tu przede wszystkim wymienić:

6.2.1 właściwą i terminową transpozycję dyrektyw europejskich;

6.2.2 zacieśnienie współpracy administracyjnej na poziomie europejskim, zwłaszcza, by zapewnić prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku;

6.2.3 lepsze stosowanie, w odniesieniu do jego obu członów składowych, paktu na rzecz stabilności i rozwoju, który nie powinien się ograniczać do pełnienia roli balustrady chroniącej przed popadnięciem w deficyt, lecz otworzyć drogę do wspólnego zarządzania gospodarką.

6.3 Po drugie, należałoby upewnić się, że pomoc wspólnotowa rzeczywiście przyczynia się do wzmocnienia spójności

między politykami prowadzonymi na poziomie europejskim i krajowym, zwłaszcza w odniesieniu do skuteczniejszego wdrażania strategii lizbońskiej. Należy tu przede wszystkim wymienić:

6.3.1 wsparcie dla strukturalnych reform społeczno-gospodarczych i administracyjnych;

6.3.2 uproszczenie ram prawnych i rozwój europejskich mechanizmów samoregulacji w odniesieniu do życia społeczno-zawodowego, co należy wspierać⁽⁷⁾;

6.3.3 przyspieszenie procesu realizowania europejskiej przestrzeni finansowej, wraz z optymalizacją korzyści płynących z euro;

6.3.4 zbliżenie systemów podatkowych na bazie tworzenia korzystnych warunków dla inwestycji i podejść innowacyjnych, dla umożliwienia lepszego uregulowania konkurencji między różnymi systemami Państw Członkowskich.

6.4 Przydatne byłoby również, by w najwyższym stopniu uniknąć mnożenia dodatkowych kryteriów krajowych czy regionalnych dołączanych do ram ustalonych już przez UE, co pozwoli zachować konieczną elastyczność przy określaniu treści przyszłych programów. W tym samym duchu należałoby unikać wprowadzania procedur, które mogłyby już z góry określać przydział kredytów na okres siedmiu lat, czy też wykluczyć możliwość łatwego przystosowania programów już realizowanych.

6.5 Poza tym życzeniem EKES-u jest, by pomoc wspólnotowa przyczyniała się do rozwijania europejskiego podejścia przemysłowego, pozwalając na koordynację na różnych szczeblach (europejskim, krajowym, regionalnym) między władzami publicznymi a podmiotami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego⁽⁸⁾.

6.6 EKES wyraża wreszcie zadowolenie z tego, że Rada Europejska na posiedzeniu w grudniu 2005 r. wyraziła zasadniczo zgodę na utworzenie funduszu dostosowania do globalizacji, mającego na celu wzmocnienie wysiłków na rzecz pracowników pozbawionych pracy z powodu istotnych zmian strukturalnych wpływających na wymianę handlową na świecie, a także wspieranie tych osób w odbywaniu dodatkowych szkoleń i poszukiwaniu zatrudnienia. Szefowie państw i rządów zwrócili się do Rady o określenie kryteriów przyznawania pomocy z tego funduszu. EKES uważa, że do tego procesu mogłyby zostać włączone międzybranżowe, a nawet branżowe, europejskie organizacje partnerów społecznych.

7. Uwagi w sprawie zaangażowania podmiotów społeczno-zawodowych

7.1 Zaangażowanie podmiotów społeczno-zawodowych w politykę spójności jest wymogiem znaczącym. EKES wysunął postulat pogłębienia tego zaangażowania w swej opinii z roku 2003 w sprawie partnerstwa na rzecz realizowania zadań funduszy strukturalnych⁽⁹⁾. Komisja uznaje tę konieczność podkreślając, że przyczynia się ona w znaczący sposób do lepszego przyjęcia tej polityki w terenie. Tym niemniej nie przedstawia ona propozycji w sprawie sposobów realizacji tego zaangażowania podmiotów, czy włączenia ich do strategicznych wytycznych polityki spójności.

⁽⁷⁾ Raport informacyjny Sekcji ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji w sprawie: „Aktualny stan współregulacji i samoregulacji na jednolitym rynku”.

⁽⁸⁾ Patrz opinia EKES-u w sprawie współczesnej polityki przemysłowej, Dz.U. C 110 z 9.5.2006.

⁽⁹⁾ DZ.U. z 14.1.2004 r., str. 21.

7.2 EKES proponuje wobec powyższego, by uzupełnić strategiczne wytyczne polityki spójności na lata 2007 — 2013, określając realne ramy dla zaangażowania podmiotów społeczno-zawodowych. Na wzór postanowień porozumienia z Kotonu, zgodnie z którymi podmioty niepaństwowe w krajach Afryki, Karaibów i Pacyfiku są konsultowane i włączane do zarządzania pomocą europejską, ramy te powinny stanowić integralną część strategicznych wytycznych i posiadać moc wiążącą dla Państw Członkowskich.

7.3 Ponadto należałoby do nich włączyć następujące cele:

7.3.1 zaangażować środowiska społeczno-zawodowe i partnerów społecznych do określenia głównych wytycznych europejskich (zwłaszcza globalnego dokumentu strategicznego) i ich zdecentralizowanego wdrażania na poziomie krajowym (zwłaszcza narodowych strategicznych ram odniesienia ustanowionych przez państwa członkowskie), jak również na szczeblu regionalnym i lokalnym;

7.3.2 pogłębić dialog zarówno w odniesieniu do jego elementów gospodarczych, jak i społecznych i w zakresie środowiska naturalnego, na rzecz skutecznego i trwałego rozwoju uczestniczącego;

7.3.3 bezpośrednio włączyć podmioty społeczno-gospodarcze w poprawę zatrudnienia, zwłaszcza poprzez politykę porozumień pomiędzy partnerami społecznymi, w szczególności, by unowocześnić systemy szkoleń zawodowych i ułatwić lepsze przystosowanie rynku pracy;

7.3.4 zachęcać podmioty społeczeństwa obywatelskiego do lepszego wykorzystania atutów jednolitego rynku europejskiego, zagęszczając transeuropejską sieć produkcji, wymiany handlowej i infrastruktury oraz inicjując mechanizmy społeczno-zawodowe samoregulujące i współregulujące, które przyczyniają się do urzeczywistnienia jednolitego rynku;

7.3.5 określić wspólnie z podmiotami społeczno-zawodowymi modele skutecznych partnerstw publiczno-prywatnych z odpowiednio przystosowanymi wzorami koncesji, systemów zachęt, gwarancji i trybów podwykonawstwa;

7.3.6 na tej bazie rozwijać więcej programów partnerstw publiczno-prywatnych, zwłaszcza w zakresie infrastruktury i finansowania MŚP na szczeblu lokalnym;

7.3.7 zachęcać podmioty społeczno-zawodowe do wzmocnienia inicjatyw współpracy europejskiej w zakresie badań i innowacji technologicznej;

7.3.8 wspierać nowatorskie podejścia podmiotów społeczno-gospodarczych przyczyniające się do trwałego rozwoju.

7.4 Chcąc zapewnić mu skuteczność, dialogowi tego typu należy nadać odpowiednią strukturę, lepiej go zorganizować, zarówno w Brukseli, jak i różnych państwach członkowskich i regionach. Ramy zaangażowania podmiotów powinny wobec tego zawierać następujące postanowienia:

7.4.1 oprzeć dialog na informacji skutecznej, sprawnie przekazanej przez władze publiczne Państw Członkowskich, dotyczącej strategicznych wytycznych i trybu ich wdrażania;

7.4.2 zorganizować konsultacje na odpowiednio wczesnym etapie, dającym możliwość włączenia podmiotów społeczno-zawodowych w analizę oddziaływania;

7.4.3 powiadamiać podmioty społeczno-zawodowe o sposobie wykorzystania konsultacji i ich propozycji;

7.4.4 dołączyć do oficjalnych dokumentów, w odniesieniu do programów czy ich nowelizacji, zestawienie warunków konsultacji z podmiotami społeczno-gospodarczymi;

7.4.5 promować, w przypadku programów przygranicznych i międzyregionalnych, wspólne konsultacje mieszane i partnerstwa społeczno-zawodowe, również przygraniczne i międzyregionalne;

7.4.6 zachęcać w szczególności do podejmowania inicjatyw dialogu społecznego w kontekście działań przygranicznych i międzyregionalnych, w tym poprzez konkretną realizację opcjonalnego ponadnarodowego systemu w negocjacjach zbiorowych, zapowiedzianego w agendzie społecznej na lata 2005 — 2010.

7.5 EKES ponownie wyraża swe poparcie dla propozycji Komisji odnośnie do przeznaczenia 2 % środków Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwijanie potencjału i na wspólne przedsięwzięcia partnerów społecznych.

7.6 EKES postanowił, przy wyraźnym poparciu Rady Europejskiej z marca 2005 r., rozwijać europejską sieć informacji i wsparcia inicjatyw podmiotów społeczeństwa obywatelskiego uczestniczących we wdrażaniu strategii lizbońskiej. Sieć ta przyłączy się do inicjatyw, które podejmą te podmioty w celu polepszenia skuteczności europejskiej polityki spójności na lata 2007 — 2013.

Bruksela, 21 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND