

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wyników negocjacji dotyczących strategii i programów w ramach polityki spójności w okresie programowania 2007–2013

COM(2008) 301 wersja ostateczna

(2009/C 228/26)

Dnia 14 maja 2008 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wyników negocjacji dotyczących strategii i programów w ramach polityki spójności w okresie programowania 2007–2013”

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 marca 2009 r. Sprawozdawcą był Carmelo CEDRONE.

Na 452. sesji plenarnej w dniach 24–25 marca 2009 r. (posiedzenie z dnia 25 marca r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 40 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 *Strategia lizbońska*: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje powiązanie funduszy strukturalnych ze strategią lizbońską, w tym finansowanie polityk planowanych w ramach tej strategii, z tym że na warunkach określonych w punkcie 5.1.2. Istotne jest jednak, by nie dopuścić do sytuacji, w której strategia lizbońska zostałaby pozbawiona niezależnego finansowania.

1.2 *Terminy*: należy podjąć wszelkie starania w celu terminowej realizacji programów bez powielania działań i bez opóźnień, które ostatecznie stanowiłyby przeszkody w osiągnięciu wyznaczonych celów. Ponadto istotne jest uwzględnienie różnych terminów realizacji programów wspólnotowych.

1.3 *Terminy i instrumenty*: warto rozważyć ewentualną zbieżność terminów i ustalenie ich na 10 lat. W tym przypadku EKES ponownie podkreśla trudności i przeszkody związane z łącznym i skoordynowanym zastosowaniem instrumentów, którymi na różnych szczeblach dysponują poszczególne podmioty. Kwestie te należy zatem sprecyzować (podstawa prawna, specjalizacja tematyczna, obszary geograficzne, procedury realizacji), co w szczególności dotyczy tego, czy projekty mają charakter transgraniczny, czy rozpoczynają się, otrzymują środki finansowe i są realizowane w tym samym czasie oraz czy projekt globalny można podzielić na podprojekty.

1.4 *Parametry*: należy ustalić inne parametry oprócz PKB, aby stworzyć bardziej obiektywny zestaw kryteriów odnoszących się do potrzeb poszczególnych obszarów (punkt 5.9).

1.5 *Podejście zintegrowane*: EKES uważa, że konieczna jest ocena perspektyw finansowych UE – z myślą o powiększeniu funduszy – oraz większa koncentracja na współfinansowaniu zapewnianym przez państwa członkowskie i inne organy europejskie. Przeznaczone kwoty, w porównaniu z miliardami euro na ratowanie europejskich banków, wydają się dziś śmieszne. EKES uważa, że należy wesprzeć podejście zintegrowane, które

powinno stać się obowiązkowe, oraz powrócić do podejścia strategicznego polityki spójności.

1.6 *Koordynacja*: EKES zaleca lepsze skoordynowanie strategii i programów w ramach polityki spójności ze wspólnotowymi programami ramowymi w dziedzinie badań i rozwoju (7. PR), innowacji i konkurencyjności (CIP). EKES zaleca również wzmocnienie ich mechanizmów funkcjonujących w ramach sieci transgranicznych i międzynarodowych, aby wspierać konkurencyjność, innowacje i zatrudnienie. Istotne jest stworzenie stałej platformy wymiany dotyczącej celów i procedur w ramach polityki spójności oraz celów i procedur polityki dotyczącej badań i innowacji.

1.7 *Wyniki*: EKES uważa, że należy zwrócić większą uwagę nie tylko na kontrolę finansową, lecz również na jakość osiągniętych wyników, co dotyczy zwłaszcza wzrostu gospodarczego i poziomu zatrudnienia osiągniętych dzięki programom, począwszy od okresu 2000–2006.

1.8 *Ocena*: EKES uważa, że w celu poprawy i zwiększenia skuteczności funkcjonowania polityki spójności należy bardziej wybiórczo stosować środki, tak aby na szczeblu lokalnym osiągnąć lepsze wyniki pod względem rozwoju, oraz że należy wzmocnić proces monitorowania i oceny, na przykład poprzez utworzenie odpowiednich niezależnych, ponadnarodowych komitetów, jeśli takowe jeszcze nie istnieją. Mechanizmy oceny i kontroli stosowane w poszczególnych fazach realizacji polityki spójności powinny być bardziej przejrzyste i dostępne dla zainteresowanych podmiotów gospodarczych i społecznych.

1.9 *Przejrzystość i komunikacja*: za kwestię zasadniczą EKES uważa przejrzystość – w finansowaniu, informowanie, poparcie dokonywanych wyborów i osiągniętych wyników przez lokalną opinię publiczną. Jest to najlepszy sposób na zwiększenie widoczności UE oraz jej znaczenia dla obywateli. Przejrzystość musi być priorytetowym celem UE, który winien towarzyszyć działaniom we wszystkich fazach związanych z polityką spójności.

1.10 *Jednolitość*: istotne jest utrzymanie spójności i jednolitej wizji w różnych fazach korzystania z funduszy: w fazach przygotowania, wdrażania, stosowania, nadzorowania, monitorowania i oceny.

1.11 *Uproszczenie*: należy poważnie rozważyć uproszczenie procedur, które często powodują opóźnienia w realizacji programów lub brak ich realizacji. Należy skoncentrować się na ocenie wyników za pomocą jasnych i skutecznych systemów, stworzeniu możliwości wprowadzenia **kar** dla podmiotów, które nie dostosowują się do metody, treści programów lub terminów, poczynając na przykład od wstrzymania zwrotów niewykorzystanych alokacji przyznanых państwom członkowskim, biorąc pod uwagę ograniczone środki z budżetu UE.

1.12 *Efekt powielający*: polityka spójności, wraz z polityką gospodarczą UE i państw członkowskich, nie może ograniczać się do zwykłej redystrybucji środków, lecz jej celem musi być wywołanie efektu powielającego na szczeblu lokalnym poprzez zachęcenie do innych inwestycji, tak aby zwiększyć rozwój, konkurencyjność i zatrudnienie, oraz poprzez wsparcie badań i innowacji. Podstawowym celem musi być poprawa w zakresie tzw. „dóbr użyteczności publicznej” (woda, usuwanie odpadów, usługi dla osób starszych, szkolenia, żłobki itd.) jako najlepsza strategia polityczna służąca zwiększeniu atrakcyjności danych regionów.

1.13 W związku z międzynarodowym kryzysem finansowym i jego obecnymi konsekwencjami oraz w świetle planu na rzecz zaradzenia recesji gospodarczej, zatwierdzonego przez Radę Europejską w dniach 11–12 grudnia 2008 r., zawierającego propozycję w sprawie modyfikacji przepisów dotyczących funduszy wspólnotowych, Komitet uważa, że nadszedł odpowiedni moment, by wreszcie dokonać gruntownego przeglądu mechanizmów wykorzystywania środków na rzecz polityki spójności, tak aby dostosować je bardziej do wzrostu i do odnowionej europejskiej polityki gospodarczej.

1.14 *Założenia finansowe*: należy unikać rozproszenia dopłat. Potrzebne są zasadnicze zmiany założeń finansowych funduszy, gwarantujące w szczególności ponowne otwarcie linii kredytowych, zwłaszcza dla MŚP⁽¹⁾ i władz lokalnych i polegające na wyborze najbardziej odpowiednich polityk, dodaniu środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) i EBI.

1.15 *Klientelizm*: Komisja musi przyjąć stosowne instrumenty w celu wykluczenia form klientelizmu, które powstają w powiązaniu z polityką spójności. W szczególności należy wykluczyć lub przynajmniej ograniczyć różne formy podwykonawstwa, by uniknąć marnotrawstwa i nadużyć.

1.16 *Polityka społeczna i polityka spójności*: konieczne jest również, by polityka społeczna ponownie znalazła się w centrum polityki spójności jako jeden z jej głównych celów. Jest to tym bardziej konieczne w czasie, w którym kryzys gospodarczy i społeczny, będący pochodną kryzysu finansowego, wywiera poważne skutki na najsłabsze grupy ludności.

1.17 *Rynek pracy*: polityka spójności musi wspierać większą integrację europejskiego rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kobiet, w tym wypróbowywanie nowych form stosunku zatrudnienia, które sprzyjałyby wzrostowi gospodarczemu i zatrudnieniu.

1.18 *Dobre praktyki*: Komisja powinna ułatwić upowszechnianie tych programów, które osiągnęły najlepsze wyniki w różnych regionach Europy. Przydatne byłoby także zwrócenie uwagi na te programy, które nie osiągnęły oczekiwanych wyników, aby uniknąć ich powtarzania.

1.19 *Małe i średnie przedsiębiorstwa*: MŚP jako główni beneficjenci muszą zawsze znajdować się w centrum polityk spójności, aby doprowadzić do rozwoju i zwiększenia konkurencyjności, w tym w gospodarce społecznej. MŚP mają w istocie zasadnicze znaczenie dla wzrostu i zatrudnienia, więc niezbędne jest ułatwienie im dostępu do kredytu w obecnym okresie recesji.

1.20 *Partnerstwo*: Komisja powinna zwrócić większą uwagę na kwestię partnerstwa społecznego. Nie powinna ograniczać się do oficjalnej interpretacji art. 11 rozporządzenia, lecz powrócić do istoty partnerstwa, które jest podstawowym elementem europejskiej kultury społecznej. Partnerstwo nie powinno być zatem traktowane jako ustępstwo, jako zwykła formalność, lecz jako autentyczny proces uzgadniania procedur, kwestii merytorycznych, sposobu realizacji i oceny programów oraz ich przejrzystości.

1.21 *Europa polityczna*: oprócz przedstawionych już zaleceń istnieje jeszcze jedno, które jest najważniejsze: Komisja, państwa członkowskie, regiony i partnerzy społeczni mogą i muszą uczynić więcej w celu poprawy polityki spójności – i faktycznie podejmują wysiłki w tym kierunku.

1.22 EKES musi pomóc Unii Europejskiej w podjęciu decyzji dotyczących jej przyszłości, w określeniu instrumentów prawnych i politycznych, które nadadzą jej uprawnienia decyzyjne w przypadku niektórych polityk oraz sprawią, że jej działania będą skuteczniejsze, a także prowadząc do rozwiania złudzeń, że jest w stanie pozostawać odporna na wszystko, biernie obserwując rozwój wydarzeń.

2. Propozycje

2.1 Stworzenie zasad mających na celu poprawę instytucjonalnego systemu sprawowania rządów poprzez przygotowanie procedur mających na celu ułatwienie tworzenia skutecznych partnerstw służących uzgodnieniom z partnerami społecznymi i obywatelskimi dzięki ustanowieniu wytycznych dotyczących uzgodnień na temat procedur, przede wszystkim na podstawie wcześniejszych doświadczeń, celem omawiania i negocjowania programów, treści, procedur itp.

2.2 Wprowadzenie nowych kryteriów oceny, obowiązujących w przypadku wszystkich krajów, aby pomóc odpowiedniemu zainteresowanym stronom poprzez ułatwienie właściwym komitetom obiektywnej oceny wyników i jakości działań dzięki potraktowaniu **skuteczności** jako miernika wpływu polityki spójności.

(¹) Zob. program Komisji Jeremie.

2.3 Promowanie w związku z tym wspólnego europejskiego programu szkoleń w celu stworzenia podmiotów działających na rzecz spójności, które mogłyby stosować tę samą metodę we wszystkich fazach działalności związanej z wykorzystaniem funduszy. Ponadto mechanizmy dotyczące pomocy technicznej, takie jak JASPERS, powinny być dostępne dla wszystkich regionów objętych celem „Konwergencja” oraz dla wszystkich zainteresowanych stron.

2.4 Uproszczenie i usprawnienie procedur we wszystkich fazach związanych z wykorzystaniem funduszy, o co EKES już kilkakrotnie wnioskował – prawie zawsze daremnie.

2.5 Przewidzenie kar w razie nieprzestrzegania zasad lub braku wyników, aby uniknąć strat, powielania błędów i różnych rodzajów klientelizmu.

2.6 Wprowadzenie klauzuli ochronnej dla najuboższych i najmniej ustrukturyzowanych regionów, aby zapewnić jak najlepsze wykorzystanie przeznaczonych dla nich środków.

2.7 Promowanie bardziej integrującego obywatelstwa i większej spójności społeczno-gospodarczej dla wszystkich przy pomocy polityki spójności uzupełnianej politykami krajowymi.

2.8 EKES zwraca się o odróżnienie partnerstwa instytucjonalnego między Komisją Europejską, państwami członkowskimi i regionami od partnerstwa z partnerami społecznymi i obywatelskimi, które powinno być aktywnie prowadzone na wszystkich szczeblach: europejskim, krajowym i regionalnym, przy rzeczywistym, a nie formalnym zaangażowaniu stron.

2.9 Utworzenie komisji (grupy roboczej) składającej się z przedstawicieli różnych instytucji wspólnotowych (KE, PE, EKES, KR) w celu zbadania mechanizmów rządzących obecnie polityką spójności i zaproponowania ich radykalnej zmiany.

3. Wprowadzenie

3.1 Zasada spójności społecznej jest jednym z filarów polityki UE i jest określona w art. 158 Traktatu, którego zakres został rozszerzony traktatem lizbońskim na polityki terytorialne. Oznacza to połączenie spójności gospodarczej i spójności społecznej w sposób stanowiący fundament, na którym opiera się Unia. Chociaż zasada ta powinna być stosowana w każdym momencie, wszędzie, we wszystkich politykach, często się o niej zapomina. Spójność i solidarność polityczna powinny być charakterystyczną cechą wszystkich działań Unii. Zbyt często jest inaczej, jak wynika z wydarzeń związanych z kryzysem finansowym w ostatnich dniach.

3.2 Polityka spójności, zgodnie z tym, jak jest przedstawiana, nadal wygląda na politykę zwykłej redystrybucji, a nie na politykę, która wnosi dodatkową wartość w politykę gospodarczą, politykę pieniężną i wspólny rynek, zmniejsza różnice między regionami i krajami oraz przeciwdziała szkodliwej konkurencji.

3.3 Ograniczenia polityki spójności, które jasno wynikają z komunikatu, zależą nie tylko od ograniczeń budżetowych, lecz również od braku koordynacji między politykami spójności a innymi politykami gospodarczymi pozostającymi w gestii państw członkowskich, które często są niechętne do wykraczania poza działania koordynujące polityki krajowe z europejskimi. Komunikat odzwierciedla te słabości, które niestety są właściwe dla systemu decyzyjnego, a zatem i dla zdolności do działania samej Komisji Europejskiej.

3.4 Komisja obecnie ogranicza się do działania jako strażnik mechanizmów proceduralnych i do zapewnienia ich funkcjonowania, do dbania o aspekty formalne (jedynie zgodność), natomiast potrzebna jest rola przewodnia, która ma większe znaczenie z punktu widzenia osiągnięcia konkretnych wyników i która jest w większym stopniu na to ukierunkowana. Innymi słowy, jest to rola, dzięki której Komisja mogłaby ponownie zdefiniować pierwotne założenia polityki spójności, podczas gdy dotychczas pełniła ona rolę przewodnią z myślą o podniesieniu poziomu profesjonalności tych, którzy powinni korzystać z funduszy.

3.5 Komunikat, wraz z piątym sprawozdaniem w sprawie spójności, jest w tym przypadku symboliczny. EKES musi w związku z tym podjąć wysiłki na rzecz przywrócenia strategicznego podejścia w polityce spójności, przedstawiając konkretne sugestie i propozycje; co ważniejsze jednak, EKES musi dopilnować, by zostały one uwzględnione.

3.6 W niniejszej opinii nie chcielibyśmy zajmować się każdym aspektem spójności, co było już czynione wielokrotnie w przeszłości. Chcielibyśmy ją ograniczyć do kilku podstawowych uwag i kilku praktycznych propozycji.

4. Komunikat Komisji – podsumowanie

4.1 Pod koniec procesu konsultacji i negocjacji, który odbywał się na różnych szczeblach i dotyczył programów związanych z planem na lata 2007–2013, Komisja przedstawiła sprawozdanie, w którym bez słowa krytyki podkreśliła „sukcesy” wynikające z negocjacji.

4.2 W sprawozdaniu podkreślono ilościowe (inwestycje opiewające na kwotę 347 mln EUR) i „jakościowe” aspekty podjętych decyzji, czego dokonano w bardzo formalny sposób z przedstawieniem „doskonałych” tabel i wykresów. Podstawę polityki spójności na lata 2007–2013 stanowią cztery następujące obszary, w których zrealizowane mają zostać wyznaczone cele:

- polityka spójności i agenda lizbońska;
- globalizacja i zmiany strukturalne;
- zmiany demograficzne oraz rynek pracy, społeczeństwo i gospodarka bardziej sprzyjające integracji;
- zrównoważony rozwój, zmiany klimatyczne i energia.

Omówiono również system sprawowania rządów i przeprowadzone negocjacje (metoda).

4.3 Wymieniono szczegółowe cele programu wraz z danymi liczbowymi, alokacją środków finansowych ⁽¹⁾ itd. Mianowicie:

- priorytetowo potraktowano badania i innowacje (86 mld), na które przeznaczono 25 % dostępnych środków;
- 15 mld na usługi i infrastrukturę;
- 27 mld (8 %) na pomoc MŚP;
- 26 mld na kształcenie i szkolenie;
- polityki mające na celu wspieranie zatrudnienia, zwłaszcza młodych osób, kobiet, imigrantów itd.;
- pomoc osobom żyjącym poniżej granicy ubóstwa, którzy nie są w stanie wejść na rynek pracy;
- środowisko naturalne i zrównoważony rozwój – przeznaczono 102 mld ze środków.

5. Uwagi

5.1 Polityki

5.1.1 Pierwsza część komunikatu Komisji odnosi się do strategii lizbońskiej, która jest uznana za kluczowy aspekt polityki spójności. EKES uważa, że w chwili obecnej trudno byłoby znaleźć instytucję krajową lub międzynarodową, która nie popierałaby całkowicie strategii polityki gospodarczej mającej na celu osiągnięcie zadowalającej stopy wzrostu gospodarczego, a zarazem wysokiej stopy zatrudnienia. Jednakże omawiany dokument w żadnym miejscu nie opisuje sposobu realizacji tej strategii w sytuacji gospodarczej, w której 27 krajów bardzo różni się pod względem własnych zasobów gospodarczych, finansowych i społecznych, a przede wszystkim pod względem stopnia rozwoju terytorialnego – nawet jeśli nie było takiego założenia.

5.1.2 Jeśli strategia lizbońska ma uzyskać poparcie społeczne, musi być dostosowana do różnych sytuacji lokalnych będących punktem wyjścia polityki spójności a dla każdej sytuacji trzeba określić działania z zakresu polityki gospodarczej, które dzięki zasobom (ludzkim, w zakresie infrastruktury itd.) dostępnym na danych obszarach mogą służyć wzrostowi dochodów i zatrudnienia. Oznacza to posiadanie nie tylko wizji rozwoju tych obszarów w perspektywie krótko- i średnioterminowej (w zakresie zróżnicowania produkcji i zmian kwalifikacji, wzmocnienia instytucji lokalnych, wyłonienia i szkolenia kapitału ludzkiego niezbędnego do przeprowadzenia zmiany, przyciągnięcia nowych inwestycji itd.), lecz również zdolności wykorzystania instrumentów polityki gospodarczej – zarówno normatywnych, jak i operacyjnych – które mogą przynieść pożądane skutki dla lokalnej gospodarki.

5.1.3 Ponadto w komunikacie bardzo ogólnie omówiono sukcesy i ograniczono się do wymienienia zasobów finansowych, które polityka spójności zapewnia poszczególnym sektorom działalności (dostępność rynku europejskiego, wydatki na badania i rozwój oraz innowacje, przedsiębiorczość, rynek pracy, środowisko naturalne itd.). Warto by uczynić odniesienie – na podstawie przeszłych i ostatnich doświadczeń w 12 nowych państwach członkowskich – do efektywnej zdolności wykorzystania środków przez poszczególne obszary, oraz do wymiernego wpływu wykorzystania zasobów wspólnotowych na główne zmienne makroekonomiczne (wzrost dochodów i inwestycji, wzrost zatrudnienia, spadek inflacji).

5.1.3.1 Dostępność środków przeznaczonych na określony cel jest niezbędnym warunkiem zmian, lecz sama w sobie wystarczy do zagwarantowania, że zmiany te nastąpią w praktyce. Przydatne byłoby również wspomnienie o negatywnych zjawiskach, które wystąpiły w zarządzaniu polityką spójności ze względu na złożoność procedur związanych z zarządzaniem programami wspólnotowymi, a także o pogorszeniu się międzynarodowego klimatu makroekonomicznego, co z pewnością nie pomogło w rozwoju regionów europejskich znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu.

5.1.4 Ponadto jeden prosty fakt rzuca cień na podkreślane w komunikacie sukcesy polityki spójności. W ostatnich latach pomimo znacznych środków zainwestowanych z funduszy strukturalnych w latach 2000–2006 (260 mld euro), tempo rozwoju w krajach Europy było znacznie wolniejsze niż w krajach będących jej głównymi konkurentami (Stany Zjednoczone, Kanada oraz w mniejszym stopniu Japonia). Zjawisko to było szczególnie zauważalne w regionach najbardziej odbiegających od średniej wspólnotowej. Pierwsze dwa lata nowego cyklu programu (2007–2013), ze względu na wcześniejsze pogłębienie się kryzysu gospodarczego i finansowego, potwierdzają, że w wielu regionalnych gospodarkach Europy nadal występuje znaczne spowolnienie wzrostu, jeśli nie stagnacja.

5.1.5 Na podstawie tych spostrzeżeń EKES uważa, że polityka spójności w latach 2007–2013 nie powinna oferować pojedynczej, uniwersalnej strategii dla wszystkich państw członkowskich, ukierunkowanej na trzy cele przedstawione w programie Komisji (konwergencja, konkurencyjność regionalna i europejska współpraca terytorialna), lecz strategię dwutorową, z jednej strony ukierunkowaną głównie na regiony europejskie pozostające najbardziej poniżej średniej wspólnotowej (co oznacza regiony 12 nowych krajów, które niedawno przystąpiły do Unii), zaś z drugiej strony ukierunkowaną na te regiony, które pozostają poniżej średniej, lecz w ostatnich latach osiągnęły znaczne postępy na drodze do zbliżenia z najbardziej rozwiniętymi regionami UE.

5.1.5.1 U podstaw propozycji dotyczącej strategii dostosowanej do stanu rozwoju 27 państw członkowskich leży koncepcja, że regiony, które pozostają znacznie poniżej progu wynoszącego 75 %, potrzebują zdecydowanie innego rodzaju interwencji i środków niż regiony, które zbliżyły się do średniej wspólnotowej. Potraktowanie ich jednakowo jako regiony objęte celem „Konwergencja” nie pomaga zrozumieć, że proponowane środki z zakresu polityki muszą różnić się pod względem **intensywności, ukierunkowania i elastyczności**.

⁽¹⁾ Patrz: załącznik.

5.1.5.2 To samo można powiedzieć o regionach objętych celem „Konkurencyjność” i celem „Współpraca terytorialna”. Z analizy dostosowanej do każdego regionu, opartej na bardziej reprezentatywnych wskaźnikach niż wskaźniki uwzględnione w polityce spójności (jak EKES zaznaczał już w opinii w sprawie czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej), może wyniknąć istotna zmiana przydziału środków w ramach poszczególnych celów prowadząc do zróżnicowania polityki rozwoju określonej odrębnie dla poszczególnych regionów. Uważamy, że sprawie tej należy poświęcić większą uwagę w rozpoczętej przez Komisję debacie dotyczącej priorytetów, organizacji polityki spójności oraz zarządzania nią.

5.1.6 W celu zapewnienia jak najlepszego i najskuteczniejszego wykorzystania zasobów wspólnotowych pożyteczne byłoby przewidzenie, przynajmniej w przypadku regionów, które nie były w stanie jak najlepiej wykorzystać zasobów udostępnionych w ramach polityki spójności lub które nadal znajdują się w okresie przejściowym, pewnej formy środków zastępczych lub środków integracji, które miałyby podjąć sama Komisja w pełnym poszanowaniu zasady pomocniczości.

5.1.6.1 Problemem w tym przypadku jest ryzyko wynikające z zarządzania środkami wspólnotowymi: najuboższe i najmniej ustrukturyzowane (instytucjonalnie, politycznie, kulturalnie) regiony mogą ze względu na nieefektywne wykorzystanie zasobów oraz konieczność zwrotu środków przydzielonych, lecz niewydanych, znaleźć się w sytuacji społeczno-gospodarczej bardzo szkodliwej dla grup społecznych, dla których przeznaczone są te fundusze.

5.1.6.2 Dla regionów znajdujących się w takiej sytuacji „klauzula ochronna”, która miałaby zostać wprowadzona z pomocą Komisji w celu zapewnienia bardziej efektywnego wykorzystania zasobów wspólnotowych, byłaby społecznie i gospodarczo znacznie bardziej przydatna niż ryzykowanie, że z powodu nieprawidłowego zarządzania zostaną one roztrwonione lub będą musiały zostać zwrócone.

5.1.7 Inna uwaga dotyczy środków finansowych przewidzianych w ramach EFS na poprawę jakości i możliwości w zakresie kształcenia i szkolenia. EKES uważa, że dla zapewnienia większej konkurencyjności i produktywności lokalnych gospodarek konieczne jest podnoszenie kwalifikacji, większa integracja różnych instrumentów wspólnotowych i zwiększanie udziału w rynku pracy.

5.1.7.1 Wyniki osiągnięte w tym obszarze pozostają poniżej oczekiwań, co wielokrotnie stwierdzano w dokumentach UE. Także w tym sektorze należy ponownie przemyśleć systemy szkolenia i podnoszenia kwalifikacji funkcjonujące w wielu regionach europejskich.

5.1.7.2 Zasoby przeznaczone dla tego sektora w nowym programie są liczne, a zatem ryzyko ich nieoptymalnego wykorzystania oznacza, że należy przewidzieć środki naprawcze umożliwiające zachowanie autonomii władz lokalnych w przypadkach, w których poziom profesjonalizmu i organizacji administracyjnej jest wystarczająco wysoki. Ponadto istotne jest dobre wykorzystanie dostępnych zasobów,

lecz również przedstawienie propozycji alternatywnych (mniej szkoleń lokalnych, a więcej szkoleń scentralizowanych w instytucjach UE, utworzenie lepszych i rozleglejszych powiązań z krajowymi i zagranicznymi instytucjami akademickimi oraz podjęcie wspólnych inicjatyw wraz z wykwalifikowanymi partnerami z myślą o upowszechnieniu dobrych praktyk itd.), jeśli nie są spełnione podstawowe warunki konieczne do zapewnienia efektywnego zarządzania programami szkoleń.

5.2 Ponadto plan ten odbiega od pierwotnych zasad spójności stanowiących wytyczne i określonych w Traktacie, które należało jednak zachować. Obserwujemy, jak wobec presji ze strony rządów krajowych zasady te tracą znaczenie, co następuje pod pretekstem dążenia do „nowego” zgodnie z „wyzwaniami”, którym trzeba sprostać.

5.3 Oznacza to ryzyko sprowadzenia polityki spójności do źródła środków finansowych dla innych europejskich programów lub polityk, które nie mają funduszy, co przypomina kartę dań dostosowywaną do aktualnych potrzeb. Polityka spójności staje się zatem polityką redystrybucji środków pozbawioną wszelkiego podejścia strategicznego.

5.4 Zatem podejście to polegało na rozpraszeniu dopłat, podczas gdy faktycznie konieczne były i są zasadnicze zmiany założeń finansowych funduszy, aby wywołać efekt powielający poprzez wybór bardziej odpowiednich polityk, dodanie środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) i EBI w celu zagwarantowania przedsiębiorstwom dostępu do kredytu.

5.5 Należy stworzyć takie warunki, aby polityka spójności przyczyniała się do zwiększania poziomu wzrostu gospodarczego i konkurencyjności regionów, których dotyczy, zwłaszcza za pomocą inwestycji w badania i innowacje, a przede wszystkim poprzez dążenie do poprawy w zakresie tzw. „dóbr użyteczności publicznej” (woda, zbieranie i usuwanie odpadów, usługi dla osób starszych, szkolenie, żłobki itd.) jako strategia polityczna doskonałości służąca zwiększeniu atrakcyjności danych regionów.

5.6 Określanie, jakich wyborów należy dokonać na szczeblu krajowym lub regionalnym, nie może odbywać się na najwyższym szczeblu za pomocą mechanizmów ogólnych bez względu na potrzeby i sytuację na najniższym poziomie, przy częstych uproszczeniach, które mogą poważnie zaszkodzić sytuacji w wielu regionach, powodując powiększenie się luki w rozwoju i zmniejszając się finansową Wspólnoty. Charakterystyczną cechą polityki spójności jest jej dostosowywanie się do rzeczywistych potrzeb lokalnych, nie zapominając o innowacyjnych działaniach i o koordynacji z innymi programami wspólnotowymi.

5.7 Komisja odegrała istotną rolę w początkowej fazie polityki spójności. Pomogła państwom członkowskim i regionom w ulepszeniu ich podejścia i działań pod względem wyborów i celów. Obecnie podejście to wydaje się wręcz odwrotne – forma przeważa nad treścią, wydankuje się nieproporcjonalnie dużo energii i środków finansowych ze szkodą dla inwestycji.

5.8 EKES uważa, że kontrola jest istotna, lecz nie kosztem treści. Trzeba dokonać rozróżnienia (co również należy do Trybunału Obrachunkowego) między nieprawidłowościami i nadużyciami finansowymi oraz nie można stwarzać wrażenia, że jest to wyłącznie problem Komisji; Komisja oraz inne instytucje są często postrzegane jako instytucje prowadzące dochodzenia. Ponadto UE nie może stosować odrębnych kryteriów w zależności od obszaru polityki, którym się zajmuje.

5.9 PKB nie może być jedynym kryterium stosowanym do określania, czy dany region jest mniej rozwinięty czy nie; twierdzenie to jest szczególnie prawdziwe od momentu rozszerzenia na wschód; przydatne byłoby uwzględnienie innych parametrów, takich jak tendencja wzrostu, konkurencyjność, stopa zatrudnienia, stan usług publicznych, uniwersytetów i szkół, wskaźnik starzenia się społeczeństwa, sytuacja młodych ludzi i kobiet, wskaźniki aktywności i braku aktywności, ogólna kondycja państw członkowskich itd.

6. Metoda – system sprawowania rządów i partnerstwo

6.1 EKES uważa, że bardziej stosownym rozwiązaniem byłoby dokonanie wyraźnego rozróżnienia między partnerstwem instytucjonalnym czy też systemem sprawowania rządów, który nadal jest słaby, a rzeczywistymi negocjacjami z partnerami społecznymi i ze społeczeństwem obywatelskim. Na podstawie komunikatu można odnieść wrażenie, że oznaczają one to samo.

6.2 Tak samo niejasna jest kwestia uczestnictwa partnerów, stron zainteresowanych polityką spójności: jakby „demokracja” uczestnicząca zależała od liczby organizacji uczestniczących w spotkaniach, które często są wyrazem ogólnej tendencji do organizowania zbyt wielu zgromadzeń. Podsumowując, obecna procedura dotycząca sprawowania rządów i partnerstw jest całkowicie nieodpowiednia. Potrzebna jest jej gruntowna zmiana. Bardzo ważne jest skuteczne urzeczywistnienie wymogu włączenia szerokiego partnerstwa w przygotowywanie, realizację i ocenę programów w ramach funduszy strukturalnych zgodnie z art. 11 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006. Procedura zarządzania i partnerstwa powinna zatem zostać poddana ocenie, która stanowiłaby podstawę do jej zmodyfikowania z myślą o szerszym i bardziej konkretnym udziale zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

6.3 Partnerstwo społeczno-gospodarcze jest „wartością”, szansą, koniecznością; nie jest ustępstwem ani przysługą wyświadczaną partnerom. Jeżeli partnerstwo, oraz negocjacje cieszą się uznaniem i są praktyką stosowaną w sposób aktywny na wszystkich szczeblach i na różnych etapach, prawie zawsze skutkiem są lepsze wybory, programy, plany i wyniki. Pomaga to również w dostarczeniu większej ilości informacji obywatelom i uzyskaniu większego poparcia dla polityk spójności ze strony lokalnych i krajowych społeczności.

6.4 Niestety, pomijając oficjalne procedury, na podstawie komunikatu odnosi się wrażenie, że dotychczasowa sytuacja, poza kilkoma wyjątkami, jest inna. Często były to jedynie wysłuchania, spotkania informacyjne, a nie rzeczywiste uzgadnianie prowadzące do rozwoju negocjacji. Wielokrotnie nie dochodziło również do zaangażowania partnerów społecznych i obywatelskich, ponieważ preferowany był „powrót” do praktyk

krajowych, które często nie istnieją lub nie są stosowane. Na przykład można byłoby zaangażować rady społeczno-gospodarcze, jak miało to miejsce we Francji i w Portugalii, w celu zagwarantowania i wzmocnienia procesu negocjacji. Dobre przykłady zaangażowania partnerów społecznych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego można znaleźć także w innych krajach, jak np. Szwecja.

6.5 Trzeba również wspomnieć o ogromnych rozbieżnościach, które istnieją lub które pojawiły się między różnymi krajami, co w szczególności dotyczy krajów ostatniego rozszerzenia, w których praktycznie całkowicie pominięto związki zawodowe i przedsiębiorców. EKES uważa, że system negocjacji trzeba uelastyczyć i dostosować do różnych istniejących realiów krajowych, pod warunkiem jednak, że jest on rzeczywisty i konkretny oraz uczestniczą w nim reprezentatywne organizacje. Nie można zatem ograniczać się jedynie do „dialogu” lub konsultacji, nawet w przypadku rzeczywistych trudności, albo do tak zwanych „forów” partnerów. UE „musi” propagować partnerstwo, prowadzić rzeczywiste negocjacje z partnerami społecznymi i obywatelskimi na wszystkich szczeblach, z dobrze znanych powodów poczynając od szczebla europejskiego.

6.6 Przygotowywanie planów operacyjnych mogło być szansą na dokonanie oceny wiarygodności uzgodnień z partnerami, lecz to w tym przypadku stwierdzono poważne problemy:

- brak spójności między krótkimi okresami konsultacji z partnerami a długimi terminami realizacji programów;
- brak kontroli procesu konsultacji bez podania powodów dokonanych zmian;
- brak oficjalnych umów o partnerstwie, zwłaszcza na szczeblu regionalnym;
- niedziałający system konsultacji (negocjacji) oraz powszechne poczucie braku właściwego uwzględnienia poruszonych kwestii; niedostateczne zaangażowanie w realizację programów, zwłaszcza na szczeblu regionalnym;
- konieczność stworzenia zdolności i poprawy specjalistycznej wiedzy partnerów społecznych (w różnych krajach), które powinny być porównywalne ze zdolnościami i wiedzą instytucji.

6.7 W tym przypadku również pojawia się kwestia zaangażowania w negocjacje partnerów i zaangażowanych stron będących przedstawicielami. EKES uważa, że należy uwzględnić partnerów społecznych (stowarzyszenia pracodawców i związki zawodowe) i obywatelskich, którzy powinni być angażowani zgodnie ze specyfiką własnych interesów i stopniem reprezentatywności. Jak zwrócono uwagę w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego, zamiast tego od państw członkowskich należy wymagać tworzenia autentycznych i właściwych partnerstw wśród wszystkich zainteresowanych stron.

6.8 Partnerstwo musi także być praktyką stosowaną na różnych szczeblach – europejskim, krajowym i regionalnym – zarówno horyzontalnie, jak i wertykalnie oraz na wszystkich etapach planu (przygotowanie, realizacja, weryfikacja programów, projektów i wyników). Metoda przyjęta w przypadku EFS, po odpowiednim dostosowaniu, mogłaby również przykładowo zostać zastosowana w przypadku polityk regionalnych i innych funduszy.

6.9 Komisja, jak miało to miejsce w przeszłości, powinna wspierać szkolenie partnerów społecznych i zainteresowanych organizacji pozarządowych, aby jak najlepiej wykorzystać ich zaangażowanie, w szczególności w regionach i w nowych państwach członkowskich.

Bruksela, 25 marca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
