

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela,
COM(2010) 642/3

-

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO, KOMITETU
REGIONÓW ORAZ EUROPEJSKIEGO BANKU INWESTYCYJNEGO**

**Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i
terytorialnej: przyszłość polityki spójności**

{SEC(2010) 1348}

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO, KOMITETU
REGIONÓW ORAZ EUROPEJSKIEGO BANKU INWESTYCYJNEGO**

**Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i
terytorialnej: przyszłość polityki spójności**

1. WPROWADZENIE

Europa stoi przed niełatwym zadaniem. Musi wyjść z głębokiego kryzysu, zmniejszyć poziom bezrobocia i ubóstwa, a jednocześnie przejść na gospodarkę niskoemisyjną. Tak ambitne wyzwanie wymaga podejmowania szybkich działań na wielu płaszczyznach, dlatego też Rada Europejska przyjęła strategię „Europa 2020”¹. Europa może odnieść sukces pod warunkiem, że na poziomach europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym każdy wypełni swoją rolę. W obecnych trudnych czasach polityka spójności powinna nadal odgrywać kluczową rolę w tworzeniu warunków dla inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu i jednocześnie promować harmonijny rozwój Unii i jej regionów poprzez niwelowanie regionalnych dysproporcji.

Polityka spójności w znacznym stopniu przyczyniła się do rozszerzenia strefy wzrostu gospodarczego i dobrobytu na całą Unię, co z kolei wpłynęło na zmniejszenie różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej wykazuje, że za sprawą tej polityki powstały nowe miejsca pracy, wzmocniono kapitał ludzki, rozwinięto infrastrukturę krytyczną i poprawiono stan ochrony środowiska, w szczególności w regionach mniej rozwiniętych. Nie ulega wątpliwości, że bez polityki spójności dysproporcje byłyby większe. Jednak długotrwałe skutki społeczne kryzysu, zapotrzebowanie na innowacje napędzane coraz większymi globalnymi wyzwaniami, jak również wymóg jak najlepszego spożytkowania każdego euro wydanego ze środków publicznych, wskazują na potrzebę przeprowadzenia ambitnej reformy tej polityki.

W przeglądzie budżetu UE² podkreślono, że niezbędny jest postęp, w szczególności w następujących kluczowych obszarach: koncentracja środków na założeniach i celach strategii „Europa 2020”; zobowiązanie państw członkowskich do wdrożenia reform, które są potrzebne, aby polityka była skuteczna; poprawa skuteczności polityki przy jednoczesnym zwiększonym nacisku na wyniki. Wyraźne powiązanie polityki spójności i strategii „Europa 2020” gwarantuje realną możliwość kontynuacji pomocy biedniejszym regionom UE w nadrobieniu zaległości, ułatwienie koordynacji polityk UE i dalszego rozwoju polityki spójności, tak by stała się ona ważnym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy, także w perspektywie jakościowej, w całej UE, stanowiąc jednocześnie odpowiedź na społeczne wyzwania, takie jak starzenie się społeczeństwa i zmiana klimatu.

¹ EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu - COM(2010) 2020 z 3.3.2010.

² Przegląd budżetu UE - COM(2010) 700 z 19.10.2010.

Niniejszym dokumentem Komisja otwiera konsultacje społeczne na temat przyszłości polityki spójności. Konsultacje toczyć się będą wokół pytań odnoszących się do głównych elementów reformy.

W kolejnych częściach niniejszego dokumentu omawia się sposoby poprawienia skuteczności i oddziaływania polityki, tak by można było zwiększyć jej wartość dodaną dla Europy (część 2), opisuje się sposoby dalszej poprawy zarządzania polityką (część 3) i uproszczenia systemu realizacji (część 4) oraz przybliży strukturę polityki spójności (część 5).

2. WIĘKSZA WARTOŚĆ DODANA POLITYKI SPÓJNOŚCI DLA EUROPY

Stale powraca dyskusja między decydentami politycznymi, przedstawicielami społeczności akademickiej i innymi zainteresowanymi stronami na temat wartości dodanej polityki spójności. Niektórzy twierdzą, że polityka spójności jest luźno związana z priorytetami UE, że jej środki są skąpo dystrybuowane pomiędzy obszary polityki, a jej oddziaływanie trudno zmierzyć. Mimo iż sprawozdanie wykazało, że polityka spójności przyczyniła się do społeczno-gospodarczego rozwoju regionów oraz do dobrobytu ich mieszkańców, Komisja bardzo poważnie podchodzi do głosów krytyki.

Dlatego też kolejne reformy polityki spójności powinny zdecydowanie ukierunkować politykę na wyniki i zainicjować zmiany niezbędne dla ich osiągnięcia, przy jednoczesnym zmniejszeniu biurokracji, uproszczeniu codziennego zarządzania polityką oraz zachowaniu jej nadrzędnego celu.

2.1 Wzmacnianie programowania strategicznego

Polityka spójności została już dostosowana w znacznym stopniu do priorytetów strategii lizbońskiej, w szczególności w zakresie dysponowania środkami finansowymi. To dostosowanie nie jest jednak wystarczające z powodu różnic w zarządzaniu tymi dwoma procesami strategicznymi. W przyszłości możliwe będzie lepsze dopasowanie polityki spójności do strategii „Europa 2020”. Wymaga to, przede wszystkim, przejrzystych wytycznych na szczeblu europejskim oraz bardziej strategicznego procesu negocjacji i monitorowania.

W przeglądzie budżetu UE przedstawiono zarys nowej strategii programowania polityki spójności, w perspektywie większej integracji polityk UE w celu realizacji strategii „Europa 2020” i jej zintegrowanych wytycznych. Nowa strategia programowania miałaby obejmować:

- **wspólne ramy strategiczne (WRS)** przyjęte przez Komisję, które przekładałyby założenia i cele strategii „Europa 2020” na priorytety w zakresie inwestycji. Ramy objęłyby Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Rybacki;
- **umowę o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji**, która, w oparciu o wspólne ramy strategiczne, definiowałaby priorytety inwestycyjne, przydział środków krajowych i unijnych na priorytetowe obszary i programy, jak również uzgodnione uwarunkowania oraz cele, jakie dane państwo zamierza osiągnąć. Umowa obejmowałaby politykę spójności, a aby działania na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej miały spójny i jednolity charakter, mogłaby obejmować także inne polityki i instrumenty finansowe UE. Umowa taka stanowiłaby wynik rozmów między państwami

członkowskimi i Komisją na temat strategii rozwoju przedstawionych w krajowych programach reform. Zawierałaby także opis koordynacji wykorzystania środków UE na poziomie krajowym; oraz

- **programy operacyjne (PO)**, które, podobnie jak w obecnej perspektywie, stanowiłyby główne narzędzie zarządzania i które przekładałyby dokumenty strategiczne na konkretne priorytety w zakresie inwestycji, wraz z przejrzystymi i dającymi się zmierzyć założeniami – powyższe elementy powinny przyczynić się do osiągnięcia celów krajowych wyznaczonych w ramach strategii „Europa 2020”.

Sprawozdania roczne, śledzące postępy poczynione w realizacji celów, byłyby zsynchronizowane z cyklem zarządzania w ramach strategii „Europa 2020”. Byłyby one podstawą regularnych **debat politycznych** na forum Rady obradującej w odpowiednich składach oraz komitetów Parlamentu Europejskiego, poprawiając w ten sposób przejrzystość i ocenę efektów polityki spójności, jak również zwiększając odpowiedzialność za jej efekty.

Trzy propozycje w przeglądzie budżetu UE są szczególnie ważne dla polityki spójności: koncentracja zasobów finansowych, system uwarunkowań i zachęt oraz skoncentrowanie się na oczekiwanych wynikach.

2.2 Większa koncentracja tematyczna

W ocenach polityki spójności *ex post* stwierdzono, że aby osiągnąć masę krytyczną i wywołać konkretne skutki, należy zadbać o większą koncentrację zasobów.

W przyszłości niezbędne będzie zatem zadbanie o to, by państwa członkowskie i regiony skoncentrowały **zasoby krajowe i unijne** na niewielkiej liczbie priorytetów, stanowiących odpowiedź na konkretne wyzwania, z którymi należy się zmierzyć. Można to osiągnąć poprzez określenie w przepisach dotyczących strategii spójności ograniczonej liczby priorytetów tematycznych powiązanych z priorytetami, zintegrowanymi wytycznymi i przewodnimi projektami zapowiedzianymi w strategii „Europa 2020”.

W zależności od kwoty dostępnego finansowania unijnego kraje i regiony byłyby zobowiązane skupić się na większej bądź mniejszej liczbie priorytetów. W ten sposób państwa członkowskie i regiony otrzymujące mniejsze finansowanie zobowiązane byłyby do przeznaczenia całości dostępnego przydziału finansowego na dwa lub trzy priorytety, natomiast państwa członkowskie i regiony otrzymujące większe wsparcie finansowe mogłyby wybrać nieco szerszy zakres priorytetów. Niektóre priorytety miałyby charakter obowiązkowy.

Jednocześnie koncentracja tematyczna nie powinna uniemożliwiać państwom członkowskim i regionom eksperymentowania i inwestowania w innowacyjne projekty. Możliwe byłoby również wydzielenie środków przeznaczonych dla konkretnych grup docelowych lub na nowatorskie podejście (np. na rozwój lokalny), na przykład w formie grantów globalnych.

2.3 Lepsze wyniki dzięki wprowadzeniu warunków i zachęt

Kryzys finansowy i gospodarczy zmusił Komisję do zaproponowania środków, mających na celu poprawę unijnego zarządzania gospodarczego³. Warunkiem tworzenia nowych miejsc pracy, pobudzania wzrostu gospodarczego, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i inicjowania zmian strukturalnych jest stworzenie rozsądnych strategii makroekonomicznych, przyjaznego otoczenia mikroekonomicznego i silnych ram instytucjonalnych.

Jest to wyjątkowo ważne w przypadku polityki spójności, jako że jej skuteczność jest zależna w dużym stopniu od otoczenia gospodarczego, w którym funkcjonuje. Dlatego też należałoby silniej związać politykę spójności z ramami unijnej polityki gospodarczej.

Po pierwsze, w celu wsparcia nowego systemu zarządzania gospodarczego, proponuje się wprowadzenie nowych przepisów warunkujących, stanowiących zachętę do podejmowania reform. Państwa członkowskie byłyby zobowiązane przeprowadzić reformy potrzebne do zapewnienia efektywnego wykorzystania środków finansowych w obszarach bezpośrednio związanych z polityką spójności, takich jak: ochrona środowiska, działania na rzecz modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity), edukacja lub badania i innowacje.

W przypadku każdego priorytetu tematycznego WRS określałyby główne zasady stosowania interwencji. Zasady te powinny być na tyle elastyczne, by można było je dostosować do warunków krajowych i regionalnych. Ich głównym zadaniem byłoby oferowanie pomocy krajom i regionom w rozwiązywaniu tych problemów, które w przeszłości okazywały się szczególnie istotne dla realizacji polityki. Zasady te mogłyby odnosić się, na przykład, do transpozycji konkretnych przepisów unijnych, finansowania strategicznych projektów UE, zdolności administracyjnej i instytucjonalnej.

Na tej podstawie, na początku okresu programowania, w dokumentach programowych (tzn. w umowach o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji oraz programach operacyjnych) i w ramach skoordynowanego podejścia do wszystkich odpowiednich polityk UE zostałyby ustalone ze wszystkimi państwami członkowskimi lub regionami – w zależności od kontekstu instytucjonalnego – konkretne, wiążące warunki obejmujące dziedziny bezpośrednio powiązane z polityką spójności. Ich spełnienie mogłoby stanowić warunek wypłacenia środków polityki spójności na początku okresu programowania, bądź też w trakcie przeglądu, w ramach którego Komisja oceniałaby postępy poczynione we wdrażaniu uzgodnionych reform.

Reforma instytucjonalna stanowi podstawowy czynnik wspomagający dostosowania strukturalne i stymulujący wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy oraz zapobieganie wykluczeniu społecznemu, głównie dzięki zmniejszaniu obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw i poprawianiu jakości usług publicznych. Tak jak ma to miejsce obecnie, działania te byłyby dodatkowo wsparte środkami w ramach polityki spójności, mającymi na celu budowanie zdolności administracyjnej i instytucjonalnej oraz rozwijanie skutecznego zarządzania. Środki te powinny być dostępne dla każdego państwa członkowskiego i regionu.

Po drugie, sankcje finansowe i zachęty związane z paktem stabilności i wzrostu były dotąd ograniczone do Funduszu Spójności. Komisja zaproponowała rozszerzenie warunkowości na

³ Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE - COM(2010) 367.

pozostałe części budżetu unijnego na zasadzie dodatkowej dźwigni, aby zapewnić przestrzeganie kluczowych warunków makroekonomicznych w kontekście strony naprawczej paktu. W przypadku nieprzestrzegania zasad paktu należy stworzyć zachęty w postaci zawieszania lub anulowania części bieżących lub przyszłych płatności z budżetu UE, co nie powinno dotyczyć końcowych beneficjentów funduszy UE. Anulowane środki zostawałyby w unijnym budżecie.

W kontekście ogólnego zarządzania gospodarczego UE należy zreformować sposób weryfikowania **zasady dodatkowości** poprzez powiązanie go z unijnym procesem nadzoru gospodarczego. W tym celu należy korzystać ze wskaźników zdefiniowanych wcześniej w programach stabilności i programach konwergencji, które państwa członkowskie przedkładają każdego roku Komisji.

Współfinansowanie stanowi jedną z podstawowych zasad polityki spójności, gwarantującą lokalne zaangażowanie w realizację polityki. Należy zastanowić się nad obecnym poziomem współfinansowania i jego potencjalnym zróżnicowaniem, tak by lepiej odzwierciedlał poziom rozwoju, wartość dodaną dla całej UE, jak również rodzaj działań i beneficjentów.

Wreszcie należałoby zbadać inne instrumenty, które mogłyby dodatkowo zwiększyć skuteczność polityki spójności. Na przykład na poziomie UE mogłaby zostać ustanowiona **rezerwa na wykonanie**, będąca czynnikiem zachęcającym do osiągnięcia założeń i celów strategii „Europa 2020” oraz powiązanych celów krajowych: w trakcie przeglądu śródkresowego wydzielona część budżetu byłaby alokowana na rzecz państw członkowskich i regionów, których programy wniosły największy – w odniesieniu do punktu wyjścia – wkład w realizację celów i założeń strategii. Ponadto doświadczenia obecnego okresu programowania pokazały, że Komisja powinna przeznaczać część środków na bezpośrednie wsparcie **eksperymentowania i budowania sieci kontaktów**, na wzór innowacyjnych działań realizowanych w poprzednich okresach programowania.

2.4 Lepsza ocena, wydajność i wyniki

Bardziej strategiczne i ukierunkowane na wyniki podejście do polityki spójności wymaga lepszych i sprawniejszych systemów monitorowania i oceny. Wdrożenie takiego podejścia wymagałoby wprowadzenia kilku zmian.

Po pierwsze podstawą podejścia ukierunkowanego na wyniki jest przyjęcie *ex-ante* przejrzystych i **mierzalnych założeń i wskaźników dotyczących wyników**. Wskaźniki powinny być jednoznaczne, statystycznie wiarygodne, elastyczne i bezpośrednio powiązane z interwencjami w ramach polityki spójności, jak również być sprawnie gromadzone i upowszechniane. Wskaźniki i założenia powinny być uzgadniane w trakcie debaty nad dokumentami programowymi, wraz z kilkoma głównymi wskaźnikami specyficznymi dla Funduszu, odnoszącymi się do programów operacyjnych mających związek ze strategią „Europa 2020”. Ponadto ważnym elementem sprawozdań rocznych byłoby terminowe przedkładanie kompletnych i dokładnych informacji dotyczących **wskaźników** i postępów w realizacji przyjętych założeń.

Po drugie **oceny ex-ante** powinny skupić się na lepszym projektowaniu programów tak, by można było monitorować i oceniać instrumenty i środki zachęcające do osiągnięcia celów i założeń w trakcie wdrażania programu.

Po trzecie, przeprowadzane oceny powinny w większej mierze opierać się na rygorystycznych metodach zgodnych z międzynarodowymi standardami, w tym na **ocenie oddziaływania**. W

miarę możliwości oceny oddziaływania powinny być przygotowywane na wczesnym etapie, by umożliwić zebranie i upowszechnienie właściwych danych. Ponadto przygotowywanie planów **ciągłej oceny** każdego programu stałoby się obowiązkowe, z uwagi na fakt, że tego typu oceny zwiększają przejrzystość na poziomie unijnym, stymulują tworzenie strategii oceniania i wpływają na poprawę ogólnej jakości procesu oceny. Oceny mogłyby być również przeprowadzane w momencie poświadczenia do Komisji określonej kwoty środków.

Wreszcie państwa członkowskie mogłyby sporządzać sprawozdania będące syntezą ocen prowadzonych na bieżąco w danym okresie programowania w celu przedstawienia kompleksowej oceny podsumowującej wyniki danego programu.

2.5 Wspieranie korzystania z nowych instrumentów finansowych

Przeгляд budżetu UE kładzie duży nacisk na potrzebę zwiększenia tzw. efektu dźwigni budżetu unijnego. W okresie programowania 2007-2013 wprowadzono nowe formy finansowania inwestycji, stanowiące odejście od tradycyjnego sposobu finansowania opartego na dotacjach na rzecz innowacyjnych rozwiązań, łączących dotacje i pożyczki. Komisja oczekuje, że państwa członkowskie i regiony w przyszłości w większym stopniu wykorzystywać będą tego rodzaju instrumenty.

Instrumenty finansowe przyczyniają się do tworzenia odnawialnych form finansowania, które mogą być utrzymywane przez dłuższy czas. Jest to również jeden ze sposobów wsparcia Europy w zwiększaniu środków na inwestycje, w szczególności w okresach recesji. Dzięki temu możliwe jest otwarcie nowych rynków na różne formy partnerstw publiczno-prywatnych, torując w ten sposób drogę dla wiedzy eksperckiej międzynarodowych instytucji finansowych.

Warto by rozważyć podjęcie następujących środków, mających na celu wzmocnienie instrumentów inżynierii finansowej w ramach polityki spójności:

- zwiększenie **przejrzystości i wprowadzenie lepszego rozróżnienia** w regulacjach prawnych **między zasadami** rządzącymi finansowaniem opartym na dotacjach a zasadami dotyczącymi form wsparcia zwrotnego, w szczególności w odniesieniu do kwalifikowalności wydatków i kontroli;
- skierowanie **ogólnego strumienia wsparcia finansowego do firm**, głównie za pomocą instrumentów inżynierii finansowej, i użycie dotacji do współfinansowania konkretnych systemów wsparcia (innowacje, inwestycje środowiskowe, itd.).
- **rozszerzenie zarówno zakresu jak i skali instrumentów inżynierii finansowej**: jeśli chodzi o zakres – tak by obejmowały nowe obszary działalności (np. zrównoważony transport miejski, badania naukowe i rozwój, energię, rozwój lokalny, działania z zakresu uczenia się przez całe życie lub mobilności, zmianę klimatu i środowisko naturalne, technologie teleinformatyczne i sieci szerokopasmowe); a jeśli chodzi o skalę – tak by łączyły dotacje na spłatę odsetek z kapitałem pożyczkowym lub innymi formami finansowania podlegającego zwrotowi.

- W jaki sposób można silniej powiązać strategię „Europa 2020” z polityką spójności na poziomach unijnym, krajowym oraz szczeblach niższych niż krajowy?
- Czy zakres umowy o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji powinien wykraczać poza politykę spójności, a jeżeli tak to jak daleko powinien sięgać?

- Jak można osiągnąć silniejsze skoncentrowanie tematyczne na priorytetach strategii „Europa 2020”?
- W jaki sposób warunkowość, zachęty i zarządzanie ukierunkowane na wyniki mogłyby usprawnić politykę spójności?
- Jak sprawić, by polityka spójności była bardziej ukierunkowana na osiągnięcie wyników? Jakie priorytety powinny być obowiązkowo uwzględniane?

3. LEPSZE ZARZĄDZANIE

3.1 Wprowadzenie trzeciego wymiaru: spójności terytorialnej

Traktat lizboński, oprócz spójności gospodarczej i społecznej, jako jeden z celów wymienia dodatkowo spójność terytorialną. Z tego względu nowe programy powinny również obejmować ten cel, ze szczególnym uwzględnieniem roli miast, obszarów funkcjonalnych, obszarów borykających się z konkretnymi problemami geograficznymi i demograficznymi, jak również strategii makroregionalnych.

Obszary miejskie mogą być motorami wzrostu i platformami kreatywności i innowacji. Wyższy wzrost i nowe miejsca pracy powstają gdy istnieje masa krytyczna jednostek takich jak przedsiębiorstwa, uniwersytety i naukowcy. Problemy miast, niezależnie od tego, czy dotyczą degradacji środowiska czy wykluczenia społecznego, potrzebują realnych rozwiązań i bezpośredniego zaangażowania organów właściwego szczebla. W związku z tym należy przygotować ambitny **program rozwoju miast**, w którym w sposób przejrzysty wskazane zostałyby środki finansowe przeznaczone na zagadnienia miejskie, i który wyznaczyłby większą rolę władzom miejskim w projektowaniu i wdrażaniu strategii rozwoju obszarów miejskich. Działania dotyczące miast, jak również stosowne środki i wybrane miasta powinny zostać jasno określone w dokumentach programowych.

W przyszłości należałoby rozważyć, czy struktura prawna polityki spójności powinna umożliwiać **większą elastyczność** organizowania programów operacyjnych tak, by lepiej odzwierciedlały charakter i uwarunkowania geograficzne procesów rozwojowych. Można by wówczas opracowywać programy i zarządzać nimi nie tylko na poziomach krajowym czy regionalnym, ale również, na przykład, na poziomie grup miast czy dorzeczy oraz basenów morskich.

W sprawozdaniu wykazano, że w pewnych przypadkach **niektóre cechy geograficzne lub demograficzne** mogą potęgować problemy rozwojowe. Jest to szczególnie dobrze widoczne w regionach najbardziej oddalonych, ale również w regionach wysuniętych najbardziej na północ, o niskiej gęstości zaludnienia oraz regionach wyspiarskich, transgranicznych i górskich, co zostało również podkreślone w traktacie lizbońskim. Niezbędne będzie przygotowanie specjalnych przepisów, które odzwierciedliłyby tę specyfikę, a jednocześnie nie wymagałyby mnożenia instrumentów i programów. Spójność terytorialna oznacza również wspieranie tworzenia powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi w kontekście dostępu do niedrogich wysokiej jakości usług i infrastruktury, a także rozwiązywanie problemów regionów o wysokiej koncentracji grup marginalizowanych społecznie.

Wreszcie dalsze prace nad nowymi **strategiami makroregionalnymi** powinny bazować na skrupulatnym przeglądzie istniejących strategii oraz na dostępności środków. Strategie

makroregionalne powinny stanowić zintegrowane instrumenty o silnej podstawie merytorycznej skoncentrowane na najważniejszych wyzwaniach i charakteryzujące się rozwiniętym wymiarem transnarodowym, z zastrzeżeniem, że większość finansowania powinna pochodzić z krajowych i regionalnych programów współfinansowanych w ramach polityki spójności i z innych źródeł krajowych.

3.2 Wzmocnienie partnerstwa

Skuteczna realizacja strategii „Europa 2020” wymaga systemu zarządzania, który włącza podmioty zaangażowane w zmiany w państwach członkowskich, i który łączy unijny, krajowy, regionalny i lokalny poziom administracji.

W celu pełnej mobilizacji wszystkich zaangażowanych stron należy zapewnić większy udział zainteresowanych podmiotów szczebla lokalnego i regionalnego, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego zarówno w debacie nad polityką spójności, jak i w jej realizacji. W związku z powyższym należy nadal wspierać dialog między podmiotami publicznymi i prywatnymi, w tym partnerami społeczno-gospodarczymi i organizacjami pozarządowymi.

W tym kontekście należałoby wzmocnić rolę **podejścia opartego na lokalnym rozwoju** w polityce spójności, na przykład poprzez wspieranie aktywnego włączenia, rozwijanie społecznych innowacji, tworzenie innowacyjnych strategii czy przygotowywanie planów rewitalizacji obszarów w szczególnie trudnej sytuacji. Podejścia te powinny być skoordynowane z podobnymi działaniami wspieranymi w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki morskiej.

- W jaki sposób można lepiej uwzględnić kluczową rolę obszarów miejskich i obszarów o szczególnych cechach geograficznych w procesach rozwojowych oraz kwestię pojawienia się strategii makroregionalnych w polityce spójności?
- Jak można zwiększyć zaangażowanie zainteresowanych podmiotów szczebla lokalnego i regionalnego, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego oraz usprawnić realizację zasady partnerstwa?

4. UPROSZCZONY I SPRAWNIEJSZY SYSTEM REALIZACJI

Mimo iż jest jeszcze za wcześnie na wyciąganie ostatecznych wniosków co do skuteczności systemu realizacji polityki spójności w okresie 2007-2013, państwa członkowskie sprzeciwiły się zbyt częstemu i radykalnemu zmienianiu zasad, które mogłyby utrudnić realizację. Należałoby jednak rozważyć kilka wyraźnie ukierunkowanych zmian.

4.1 Zarządzanie finansowe

Zgodnie z ostatnim wnioskiem w sprawie przeglądu rozporządzenia finansowego⁴ organ odpowiedzialny za zarządzanie programami w ramach polityki spójności składałby każdego roku poświadczenie dotyczące zarządzania wraz z rocznymi sprawozdaniami finansowymi i opinią niezależnego audytora. Takie rozwiązanie zwiększyłoby rozliczalność wydatków współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE w danym roku budżetowym.

⁴ Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii Europejskiej - COM(2010) 260.

Komisja proponuje wprowadzenie okresowych procedur rozliczania rachunków w odniesieniu do polityki spójności na podstawie rocznych poświadczeń dotyczących zarządzania. Zwiększyłyby to pewność i pozwoliło na regularne częściowe zamykanie programów.

Komisja musi rozważyć, czy zwracanie środków organom krajowym dopiero po wpłynięciu korespondującego wkładu finansowego UE na konto beneficjentów przyspieszy wypłacanie dotacji beneficjentom i czy będzie stanowiło zachętę do wprowadzenia silniejszej kontroli krajowej.

Ponadto Komisja rozważy możliwość wprowadzenia kryteriów opartych na produktach lub wynikach w odniesieniu do wypłacania wkładu finansowego UE na rzecz programów operacyjnych lub ich części, w zależności od rodzaju działania.

Wreszcie należy nadal promować uproszczone metody dokonywania płatności, takie jak standardowa skala kosztów jednostkowych i płatności ryczałtowe w przypadku dotacji przewidzianych na okres 2007-2013, zwiększając tym samym siłę ich oddziaływania. Byłby to kolejny sposób na przyjęcie podejścia opartego w większej mierze na wynikach.

4.2 Zmniejszanie obciążeń administracyjnych

Należy zachować ogólne podejście, przyjęte na okres 2007-2013, zgodnie z którym zasady kwalifikowalności ustalane są na poziomie krajowym. Należałoby jednak przyjąć pewne wspólne zasady dotyczące kluczowych zagadnień, takich jak koszty ogólne w ramach różnych funduszy UE. Ujednoczenie zasad kwalifikowalności wydatków w ramach różnych obszarów polityki, instrumentów finansowych i funduszy uprościłoby korzystanie ze środków przez beneficjentów i zarządzanie nimi przez organy krajowe zmniejszając ryzyko popełnienia błędów i umożliwiając jednocześnie wprowadzenie zróżnicowania, pozwalającego na odzwierciedlenie specyfiki polityki, danego instrumentu i beneficjentów.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności w celu zwiększenia skuteczności i wydajności działań kontrolnych warto by również zbadać możliwość poprawy ich opłacalności i powiązania ich z poziomem ryzyka, zapewniając jednocześnie odpowiednie uwzględnienie nieodłącznego ryzyka przy rozsądnych kosztach, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

4.3 Dyscyplina finansowa

Celem zasady umarzania środków jest dopilnowanie, aby projekty były realizowane w rozsądnych ramach czasowych i aby przestrzegana była dyscyplina finansowa. Takie podejście może jednak wpływać negatywnie na zachowanie państw członkowskich i regionów, które mogą przykładać zbyt dużą wagę do szybkiego wykorzystania środków, a mniejszą do skuteczności. Ponadto stosowanie zasady umarzania środków stało się skomplikowane z uwagi na możliwość korzystania z odstępstw. Należy zatem osiągnąć odpowiednią równowagę między zagwarantowaniem jakości inwestycji, a skuteczną i szybką ich realizacją. Jednym ze sposobów byłoby zastosowanie zasady N+2 do wszystkich programów, z wyjątkiem pierwszego roku, i zrezygnowanie z wyjątków i odstępstw.

4.4 Kontrola finansowa

W odniesieniu do systemów zarządzania i kontroli istnieje potrzeba nie tylko zwiększenia ich wiarygodności, ale również osiągnięcia większego zaangażowania państw członkowskich w

kontrolę jakości. Umożliwiłoby to Parlamentowi Europejskiemu, Komisji i państwom członkowskim skupienie się na wynikach i oddziaływaniu polityki.

Pierwsza propozycja mówi o przeglądzie procedury oceny systemów *ex-ante* w oparciu o doświadczenia zdobyte w trakcie oceny zgodności *ex-ante* programów z okresu 2007-2013 w celu zapobieżenia powstawaniu problemów w systemach zarządzania i kontroli. Procedura ta powinna zostać uproszczona, przy jednoczesnym zachowaniu jej zalet. Jest to możliwe do osiągnięcia, jeżeli ocena skupi się na głównym odpowiedzialnym organie zarządzającym, tzn. zastosowany zostanie proces akredytacji, a zaangażowanie Komisji w ten proces zostanie zmodyfikowane.

Druga propozycja obejmuje wzmocnienie wiarygodności poprzez skoncentrowanie obowiązków. Akredytowany organ ponosiłby wyłączną odpowiedzialność za właściwe zarządzanie programami operacyjnymi i kontrolowanie ich.

- Jak można uprościć proces kontroli i jak polepszyć integrację kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie i przez Komisję, zachowując jednocześnie wysoki poziom wiarygodności w stosunku do współfinansowanych wydatków?
- W jaki sposób stosowanie zasady proporcjonalności mogłoby zmniejszyć obciążenia administracyjne w zakresie zarządzania i kontroli? Czy należy opracować środki upraszczające specyficzne dla programów współpracy terytorialnej?
- Jak można osiągnąć równowagę między wspólnymi zasadami kwalifikowalności dla wszystkich funduszy a potrzebą wzięcia pod uwagę specyfiki poszczególnych funduszy?
- Jak można zapewnić dyscyplinę finansową, pozwalając jednocześnie na elastyczność niezbędną do przygotowania i wdrożenia złożonych programów i projektów?

5 STRUKTURA POLITYKI SPÓJNOŚCI

Celem polityki spójności jest wspieranie harmonijnego rozwoju całej Unii i jej regionów oraz zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów (art. 174 Traktatu). Wspiera ona także model wzrostu zawarty w strategii „Europa 2020”, którego elementem jest potrzeba odpowiedzi na wyzwania w obszarze życia społecznego i zatrudnienia, stojące przed wszystkimi państwami członkowskimi i regionami. Polityka wspiera rozwój każdego regionu za pomocą jasnej strategii inwestycyjnej, która obejmuje stymulowanie konkurencyjności, wzrostu zatrudnienia, włączenia społecznego oraz ochronę i poprawę stanu środowiska naturalnego. Wielopoziomowy system zarządzania polityką sprawia, że działania Unii są bardziej widoczne dla jej obywateli.

Wszystkie państwa członkowskie i regiony mogą korzystać z polityki spójności i w zintegrowany sposób dostosowywać strategię do własnych atutów i słabych stron.

Obecnie wsparcie regionów jest zróżnicowane według stopnia rozwoju gospodarczego (mierzonego za pomocą PKB na mieszkańca), istnieje wyraźny podział na regiony „mniej” i „bardziej” rozwinięte. W celu złagodzenia przejścia między tymi dwoma kategoriami i zagwarantowania bardziej sprawiedliwego traktowania regionów o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego należy zadać pytanie o to, w jaki sposób prostszy system zawierający nową, pośrednią kategorię regionów mógłby zastąpić obecnie stosowany mechanizm *phasing-out* i *phasing-in*. W skład tej kategorii wchodziłyby również regiony obecnie kwalifikujące się

do wsparcia w ramach celu „Konwergencja”, których PKB byłyby wyższe niż 75% średniej unijnej, zgodnie z najnowszymi danymi statystycznymi.

Jednocześnie, zgodnie z przeglądem budżetu UE i w kontekście przyszłej struktury polityki spójności, należy rozważyć w jaki sposób środki EFS mogą ponownie zostać skierowane na osiągnięcie założeń i celów strategii „Europa 2020” oraz jak osiągnąć większą widoczność i przewidywalne poziomy finansowania. Istotne jest także przeanalizowanie w jaki sposób Fundusz może lepiej wspierać europejską strategię zatrudnienia i przyczynić się do realizacji wszechstronnej europejskiej inicjatywy na rzecz zatrudnienia, która przywołana została w przeglądzie budżetu UE.

Polityka spójności nadal skupiałaby się na wdrażaniu zintegrowanych wytycznych w zakresie polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia.

Fundusz Spójności nadal wspierałby państwa członkowskie, których DNB na mieszkańca nie przekracza 90% średniej unijnej.

Wreszcie, niezależnie od przyjętego podejścia, polityka spójności będzie nadal sprzyjała rozwijaniu terytorialnego wymiaru współpracy (transgranicznego, transnarodowego i międzyregionalnego). Będzie to wymagało przeglądu i uproszczenia dotychczasowych ustaleń dotyczących współpracy transgranicznej, w tym współpracy transgranicznej na obszarach położonych blisko zewnętrznej granicy UE w ramach IPA, ENPI i EFR oraz dotychczasowych praktyk stosowanych w transnarodowych działaniach wspieranych przez EFRR i EFS.

- W jaki sposób sprawić, by struktura polityki spójności uwzględniała specyfikę każdego funduszu oraz w szczególności konieczność zwiększenia widoczności EFS oraz przewidywalności jego poziomów finansowania? W jaki sposób zagwarantować, że będzie ona skoncentrowana na celach strategii „Europa 2020”?
- Jak powinna zostać określona nowa pośrednia kategoria regionów, aby służyła ona regionom, które nie zakończyły jeszcze procesu nadrobienia zaległości?

6. DALSZE DZIAŁANIA

Piąte sprawozdanie w sprawie spójności prezentuje niektóre najważniejsze propozycje Komisji dotyczące reformy polityki spójności, które zostały ustalone w wyniku długiej debaty zainicjowanej przez czwarte sprawozdanie w sprawie spójności z 2007 r. W ciągu najbliższych kilku miesięcy propozycje te zostaną ostatecznie dopracowane i skonsolidowane.

Komisja zachęca wszystkie zainteresowane podmioty do odpowiadania na pytania postawione w niniejszym komunikacie. Uwagi można zgłaszać do 31 stycznia 2011 r. na stronie internetowej:

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_en.htm.

Odpowiedzi zostaną należycie uwzględnione przy przygotowywaniu wniosków legislacyjnych, które zostaną opublikowane natychmiast po przyjęciu nowych wieloletnich ram finansowania w 2011 r.

Piąte Forum Spójności, które odbędzie się Brukseli w dniach 31 stycznia i 1 lutego 2011 r., będzie dobrą okazją do przedyskutowania przedstawionych uwag.